

**Die Hauptentschädigung im Lastenausgleich
der Bundesrepublik Deutschland
in finanzwissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher
Sicht unter besonderer Berücksichtigung der
sozialen Degression des § 246 Lastenausgleichsgesetz**

von

Diplom-Volkswirt Artur Krüper

aus

Memmingen

1973



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548408_0037

**Die Hauptentschädigung im Lastenausgleich
der Bundesrepublik Deutschland
in finanzwissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher
Sicht unter besonderer Berücksichtigung der
sozialen Degression des § 246 Lastenausgleichsgesetz**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

(Dr. rer. pol.)

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt

von

Diplom-Volkswirt Artur K r u m p e r

aus

Memmingen



Referent: Prof. Dr. Dr. Walter Weddigen
Korreferent: Prof. Dr. Ulrich Pagenstecher

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Juli 1973

V o r w o r t

Obwohl kaum ein Gesetz in der Nachkriegszeit vor seiner Verabschiedung so gründlich und lang diskutiert wurde wie das Gesetz über den Lastenausgleich, erfuhr es im Laufe von zwei Jahrzehnten 25 Novellierungen. Allein diese große Zahl von Änderungsgesetzen zeigt, wie problemgeladen die Lastenausgleichsfrage war und immer noch ist. Eine Reihe dieser Änderungen (und zwar durchweg Verbesserungen für die Geschädigten) befaßte sich mit der Entschädigung für durch den Krieg und seine Folgen verlorenes Vermögen. Über diesen Teil der Lastenausgleichsgesetzgebung gab es stets besonders intensive Auseinandersetzungen wirtschaftlicher und rechtlicher Art. Diskussionspunkte waren vor allem die Frage der Fortgeltung der hundertprozentigen Entschädigung durch die Kriegssachschädenverordnung von 1940, das gesamtwirtschaftlich mögliche Maß der Entschädigung unter Berücksichtigung der sonstigen Aufgaben des Lastenausgleichs und die Zulässigkeit der Degression der Entschädigungsstaffel sowie die Kosten einer Beseitigung dieser Degression.

Die vorliegende Arbeit versucht erstens die Verknüpfung der rechtlichen mit den ökonomischen Fragen der Vermögensentschädigung zu durchleuchten, zweitens die tatsächlichen Entschädigungsquoten unter Berücksichtigung der unzureichenden Bemessungsgrundlagen und des Preisanstiegs zu ermitteln und drittens die Kosten und Möglichkeiten einer Beseitigung der Degression der Entschädigungsstaffel zu untersuchen.

Für die Anregung zu dieser Arbeit und die entgegenkommende Unterstützung bei ihrem Entstehen schulde ich Herrn Professor Dr. Dr. Walter Weddigen tiefen Dank.

I n h a l t

	Seite
Einführung	1
Kapitel 1: Notwendigkeit eines Lastenausgleichs in der Bundesrepublik nach dem Ende des zweiten Weltkrieges	3
I. Gesellschaftspolitische Gründe für einen Lastenausgleich	6
II. Wirtschaftspolitische Gründe für einen Lastenausgleich	10
1. Wiederherstellung einer funktions- fähigen Wirtschaft durch Eingliede- rung der Vertriebenen in den Erwerbs- prozeß	11
2. Wahrung des bipolaren Systems unserer Wirtschaftsordnung durch Vermögens- entschädigung	16
III. Die Rechtsgrundlagen für einen Ersatz der Kriegsschäden	17
1. Entwicklung des Kriegsschadenrechts in Deutschland bis zum Ende des zweiten Weltkrieges	19
2. Der Rechtsstandpunkt bei der Behand- lung von Kriegsschäden nach dem Ende des zweiten Weltkrieges im Ausland	27
3. Folgerungen aus der Entwicklung des Kriegsschadenrechts für den Lasten- ausgleich in der Bundesrepublik	29
Kapitel 2: Entstehung des Lastenausgleichsgesetzes	33
I. Vorstufen zum Lastenausgleichsgesetz	33
1. Erste Vorarbeiten	33
2. Das Soforthilfegesetz	35
3. Weitere Gesetze vor Verabschiedung des Lastenausgleichsgesetzes	37
II. Die unterschiedlichen Auffassungen über die endgültige Gestaltung des Lastenausgleichs, insbesondere der Vermögensentschädigung	38
1. Lastenausgleich im Rahmen des allge- meinen Staatshaushalts oder im Rahmen eines Sonderfonds?	39

2. Die Belastung der erhaltenen Vermögen im Mittelpunkt der Finanzierung des Lastenausgleichs	39
a) Art der Belastung	40
b) Höhe der Belastung	44
3. "Quotale" oder "soziale" Entschädigung?	50
4. Soziale Degression der Vermögensentschädigung als Brücke zwischen "quotaler" und "sozialer" Konzeption	58
III. Die Verwirklichung der Lösungsvorschläge	60
1. Nur scheinbare finanzielle Selbständigkeit des Lastenausgleichsfonds	63
2. Ungeeignete und unzureichende Finanzausstattung des Lastenausgleichsfonds	66
3. Bescheidene Belastung des erhaltenen Vermögens	68
4. Gesamtwirtschaftlich geringes Volumen des Lastenausgleichs	76
5. Angestrebtes Gleichgewicht zwischen "quotalen" und "sozialen" Leistungen im Zeitablauf immer weniger erreicht	78
Kapitel 3: Mängel der Hauptentschädigung	82
I. Entschädigung auf der Grundlage der Einheitswerte	82
II. Die Degression der Hauptentschädigung und ihre Problematik	89
1. Das Ausmaß der Degression	90
2. Vorwurf der Verfassungswidrigkeit	94
a) Stellungnahme der Gerichte	94
b) Ergänzende Bemerkungen zur Stellungnahme der Gerichte	97
aa) rechtliche Gesichtspunkte	97
bb) ökonomische Gesichtspunkte	102
III. Minderung der Entschädigungsquoten infolge des Preisanstiegs zwischen Schadenseintritt und Schadensausgleich	107

	Seite
IV. Minderung der Entschädigungsquoten infolge ungenügender Verzinsung	109
V. Tatsächliche Entschädigungsquoten weit geringer als jene nach § 246 Abs. 2 LAG	110
VI. Nur geringer Ausgleich der Lasten durch Hauptentschädigung und Ver- mögensabgabe	115
Kapitel 4: Die Kosten einer Beseitigung der Degression nach § 246 LAG	121
I. Unrealistische Schätzung der Kosten durch einen Vertriebenen-Verband	122
II. Eigene Schätzung der Kosten	125
1. Ermittlung des zu berücksichti- genden Gesamtschadens	125
a) Gesamtschaden nach dem Fest- stellungsgesetz	126
b) Notwendige Korrekturen des Ge- samtschadens nach dem Feststel- lungsgesetz	127
c) Die vermutliche Endsumme der Schadensbeträge nach § 245 LAG	131
2. Die Kosten der Hauptentschädigung nach geltendem Recht	132
3. Gegenüberstellung der Endsumme der Schadensbeträge und der Kosten der Hauptentschädigung nach geltendem Recht	134
Kapitel 5: Die finanziellen Möglichkeiten für eine Beseitigung der Degression	138
I. Unterschiedliche Auffassungen der Ver- triebenenverbände und der amtlichen Stellen über die künftige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Aus- gleichsfonds	138
II. Kritische Analyse der Vorausschätzungen des Bundesausgleichsamtes über die Fi- nanzenentwicklung des Ausgleichsfonds	146

	Seite
1. Die voraussichtlichen Einnahmen des Ausgleichsfonds	149
a) Vermögensabgabe	150
b) Hypothekengewinnabgabe	151
c) Zuschuß der Länder aus dem Vermögensteueraufkommen	152
d) Sonstige Zuschüsse der öffentlichen Haushalte	158
e) Sonstige Einnahmen	158
2. Die voraussichtlichen Ausgaben des Ausgleichsfonds	159
a) Hauptentschädigung	159
b) Unterhaltshilfe	161
c) Entschädigungsrente	166
d) Sonstige Ausgaben	167
3. Finanzielle Gesamtsituation des Ausgleichsfonds	169
III. Die finanziellen Möglichkeiten für eine Beseitigung der Degression der Hauptentschädigung unter Berücksichtigung der Eintrittspflicht des Bundes	171
Schlußbetrachtung	179

Tabellenverzeichnis

	Seite
1. Verrentete Abgabeschuld	68
2. Ermittlung des Verhältnisses von anerkanntem Schadensbetrag zu erlittenem Schaden	88
3. Entschädigungsquoten nach § 246 Abs. 2 LAG	91
4. Gegenüberstellung der tatsächlichen Entschädigungsquoten mit den Entschädigungsquoten nach § 246 Abs. 2 LAG für ausgewählte Beispiele land- und forstwirtschaftlichen Vermögens	114
5. Entwicklung des Vermögens Nichtgeschädigter mit und ohne Berücksichtigung der Lastenausgleichs- abgaben für ausgewählte Beispiele land- und forstwirtschaftlichen Vermögens	117
6. Vergleich der Vermögenssituation Geschädigter und Nichtgeschädigter für ausgewählte Beispiele land- und forstwirtschaftlichen Vermögens	119
7. Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds für die Zeit ab 1.1.1966 durch das Bundesausgleichsamt und den Lastenausgleichs- ausschuß im Bund der Vertriebenen	141
8. Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds für die Zeit ab 1.1.1964 durch das Bundesausgleichsamt und den Bauernverband der Vertriebenen, Nordrhein-Westfalen	142
9. Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds durch das Bundesausgleichsamt nach dem Stand vom 1.1.1964 und 1.1.1970 für die Zeit vom 1.1.1964 bis zum Ende der Laufzeit	148
10. Voraussichtliche Einnahmen des Ausgleichsfonds aus den Vermögensteuerzuschüssen ab 1.1.1970	156
11. Voraussichtliche Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds vom 1.1.1970 bis zum Ende der Laufzeit	170

E i n f ü h r u n g

Der zweite Weltkrieg hatte mit seinen ungeheuren Schäden die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen in Deutschland radikal verändert. Wie jeder Krieg, so hatte auch dieser die Bevölkerung sehr unterschiedlich getroffen. Wenngleich allen klar war, daß diese Unterschiede nur zum Teil beseitigt werden können - der Verlust der Heimat zum Beispiel läßt sich nicht ersetzen -, so galt es doch, die materiellen Kriegsfolgen gleichmäßiger auf die Bevölkerung zu verteilen. Nach nunmehr 20 Jahren Laufzeit des Lastenausgleichs kann der Frage nachgegangen werden, wie diese Aufgabe gelöst wurde. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, sollte sie eine umfassende Beurteilung des Lastenausgleichs in der Bundesrepublik geben. Es wurde deshalb von Anfang an eine Beschränkung auf die Fragen des Ausgleichs von Vermögensschäden im Rahmen der Hauptentschädigung und auf das Problem der Degression der Entschädigungssätze festgelegt.

Untersucht wurde vor allem

- inwieweit es zu dem erstrebten Ausgleich von Lasten kam zwischen den Vermögensgeschädigten und denen, die ihr Vermögen durch den Krieg und seine Folgen nicht verloren haben;
- ob die Degression der Entschädigungssätze rechtlich zulässig und wirtschaftliche begründet war;
- welchen finanziellen Aufwand die Beseitigung der Degression verlangen würde, und schließlich
- welche finanziellen Möglichkeiten für eine Beseitigung der Degression bestünden.

Die Behandlung dieser Fragen, um die in den zurückliegenden Jahren eine zum Teil heftige Diskussion entbrannt war, konnte selbstverständlich nicht isoliert sondern nur im

Gesamtzusammenhang erfolgen. So konnte weder auf eine Einbeziehung anderer - konkurrierender - Lastenausgleichsleistungen, insbesondere der Unterhaltshilfe, noch der Finanzierung der Lastenausgleichsleistungen und damit der Belastung des erhaltenen Vermögens verzichtet werden. Außerdem war zunächst eine Befassung mit den Grundsätzen des Kriegsschadenrechts und deren Anwendungsmöglichkeiten in der damaligen gesamtwirtschaftlichen Ausgangssituation geboten. Nur so ist eine Beurteilung der Hauptentschädigung und ihrer degressiven Ausgestaltung möglich.

Kapitel 1

Notwendigkeit eines Lastenausgleichs in der Bundes- republik nach dem Ende des zweiten Weltkriegs

Der zweite Weltkrieg und die anschließende Vertreibungen aus den Ostgebieten haben bei der deutschen Bevölkerung Schäden in einem nie zuvor erreichten Ausmaß hinterlassen. Die enormen Zerstörungen, die durch den Luftkrieg und die Erdkämpfe in den letzten Kriegsmonaten angerichtet wurden - u.a. wurden etwa 2 1/2 Millionen Wohnungen im heutigen Bundesgebiet¹⁾ zerstört und etwa 2 1/2 Millionen Menschen mußten in diesem Gebiet ihre Heimatstädte verlassen²⁾ - verblissen dabei noch gegenüber den Vertreibungsschäden. Bis Ende 1950 wurden zwölf Millionen Vertriebene registriert, von denen knapp acht Millionen in die Westzonen und reichlich vier Millionen in die Ostzone strömten. Diese Vertriebenen hatten nicht nur alle materiellen Güter und die Heimat verloren sondern auch ihre berufliche Existenz zunächst einmal eingebüßt. Der Krieg und seine Folgen hatten damit auch die Struktur unserer Gesellschaft entscheidend verändert.

Entsprechend dem in der französischen Revolution geborenen und heute allgemein anerkannten Grundsatz, daß es nicht Schicksal des einzelnen Staatsbürgers sein könne, die erlittenen Kriegsschäden allein zu tragen, war man in den damaligen Westzonen schon bald nach Kriegsende um einen Ausgleich zwischen Geschädigten und Nichtgeschädigten - letztere waren erfreulicherweise in der Überzahl - bemüht.

1) Einschl. Berlin-West

2) Vgl. "10 Jahre Lastenausgleich - ein Zwischenbericht", hrsg. vom Präsidenten des Bundesausgleichsamtes. Bad Homburg v.d.H., 1959, S. 15 f.

Zunächst gingen alle mit den Vorarbeiten für einen Lastenausgleich befaßten Stellen von dem Gedanken eines Lastenausgleichs im weitesten Sinne aus. Das gilt für das von der Verwaltung für Finanzen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes verfaßte Memorandum zur Vorbereitung der Gesetzgebung über den Lastenausgleich¹⁾, ebenso für den vom Bundesministerium der Finanzen im Dezember 1949 veröffentlichten Bericht "Der endgültige Lastenausgleich"²⁾ und auch für den im Januar 1950 der Öffentlichkeit übergebenen Bericht der Gutachterkommission für den Lastenausgleich³⁾. Es herrschte die Idee vor, alle mit der Liquidation des Krieges und seinen Folgen zusammenhängenden Probleme mit einem einzigen allgemeinen Lastenausgleichsgesetz zu regeln. Im Laufe der Diskussion erkannte man jedoch, daß diese Idee nicht zu verwirklichen war. Für den späteren Entschluß, die Lastenausgleichsgesetzgebung im wesentlichen auf eine Regelung der Abgeltung der durch die Vertreibung und die Zerstörungen der Kriegs- und Nachkriegszeit entstandenen Schäden und Verluste zu beschränken, sprachen mehrere Gründe. Einer der wichtigsten war die Erkenntnis, daß das vielschichtige

-
- 1) Memorandum der Verwaltung für Finanzen der Vereinigten Wirtschaftsgebiete vom 17.9.1948. Abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze; Dokumente zur Entwicklung des Gedankens, der Gesetzgebung und der Durchführung". Hrsg. vom Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (im folgenden zitiert: "Die Lastenausgleichsgesetze"), Bd. I/1. Bonn 1962, S. 78 ff.
 - 2) Bundesministerium der Finanzen, Der endgültige Lastenausgleich. Dezember 1949. Abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 157 ff.
 - 3) Der Bericht ist in seinen wesentlichen Teilen abgedruckt in "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 224 ff.; Die Kommission war im August 1948 vom Wirtschaftsrat und vom Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes eingesetzt worden zur Vorbereitung des gesamten Lastenausgleichsproblems für die politischen Entscheidungen der im Vereinigten Wirtschaftsgebiet und später in der Bundesrepublik für die Gesetzgebung zuständigen Organe.

Gesetzgebungsprogramm nicht auf einmal und nicht zu gleicher Zeit in Angriff genommen werden konnte; einerseits konnte mit der dringenden Beseitigung sozialer Notstände (z.B. Versorgung der Hinterbliebenen der im Krieg Gefallenen sowie der Körperbeschädigten) nicht auf ein allgemeines Lastenausgleichsgesetz gewartet werden, anderseits hätte die Einbeziehung aller mit dem Krieg und seinen Folgen zusammenhängenden Schäden die Verabschiedung des Gesetzes sehr verzögert. Mindestens ebenso wichtig für den genannten Entschluß waren die Überlegungen hinsichtlich der für den Lastenausgleich erforderlichen Mittel. Es sollte ein selbständiger Lastenausgleichsfonds gebildet werden, der im wesentlichen durch eine Belastung der erhalten gebliebenen Vermögen gespeist werden sollte. Mit einer solchen Konstruktion des Fonds war es jedoch unmöglich, alle Kriegs- und Kriegsfolgeschäden zu finanzieren. Zur Finanzierung eines umfassenden Lastenausgleichs hätte auch auf das laufende Steueraufkommen zurückgegriffen werden müssen. So kam es, daß der Begriff "Lastenausgleich" schließlich weit enger gefaßt wurde als ursprünglich gedacht war und im wesentlichen nur noch die Beseitigung der Verluste (im weiteren Sinne) der Vertriebenen und Kriegssachgeschädigten zum Gegenstand hat. Der so eingeschränkte Lastenausgleich wurde jedoch immerhin das Herzstück der gesamten Kriegsfolgengesetzgebung.

Wenngleich der Lastenausgleich also nicht eine ganz große Konzeption bekommen konnte, so war man sich doch von Anfang an darüber klar, daß er eine weiter gesteckte Aufgabe hatte als nur den Ausgleich von Vermögensschäden; freilich wollten das die Vermögensgeschädigten zum Teil nicht wahrhaben. Ziel des Lastenausgleichs auch im engeren

Sinne mußte, wie Albers¹⁾ es später definierte, der Ausgleich a l l e r Lasten sein, die durch den Verlust des Arbeitsplatzes, der Wohnung, des Hausrats, der Altersversorgung und des Vermögens verursacht worden sind. Der Lastenausgleich mußte also vermögenspolitische ebenso wie gesellschafts- und sozialpolitische Gesichtspunkte berücksichtigen.

Gleich welchen Gesichtspunkt man in den Vordergrund rückte, Voraussetzung für jedwede Realisierung der Lastenausgleichsidee war eine ausreichende Berücksichtigung wachstumspolitischer Gesichtspunkte. Lösungen, welche das mögliche gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinträchtigt hätten, wären auf längere Sicht am wenigsten erfolgreich gewesen.

I. Gesellschaftspolitische Gründe für einen Lastenausgleich

Die schlagartige Veränderung der gesellschaftlichen Struktur Deutschlands mit Millionen von besitz- und existenzlosen Vertriebenen sowie Millionen von Ausgebombten auf der einen Seite und den ohne Schaden Davongekommenen auf der anderen, führte zu der Sorge, die Geschädigten könnten radikalisiert werden, falls es nicht zu einem ernsthaften Bemühen um einen wirkungsvollen Ausgleich der Kriegslasten käme. Um dieser damals nicht gering eingeschätzten Gefahr

1) W. Albers, Die Eingliederung in volkswirtschaftlicher Sicht. "Die Vertriebenen in Westdeutschland - ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben". Hrsg. von E. Lemberg, F. Edding in Verbindung mit M.H. Boehm, K.H. Gehrman, A. Karasek-Langer (im folgenden zitiert: "Die Vertriebenen in Westdeutschland"), Bd. II. Kiel 1959, S. 427.

zu begegnen, mußten nicht nur die Notstände beseitigt werden, sondern darüberhinaus eine wirtschaftliche Eingliederung der z.T. in Lagern oder fernab von Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Lande wohnenden Vertriebenen durch die Schaffung und Sicherung von Existenzen auf breiter Grundlage erfolgen. Soweit Vertriebene vorübergehend oder überhaupt nicht mehr in den Erwerbsprozeß eingegliedert werden konnten, mußten sie selbstverständlich ebenfalls die Hilfe des Staates erhalten. Die Finanzierung dieser Hilfe war umso leichter, je eher es gelang die arbeitsfähigen Vertriebenen einzugliedern, weil damit das wirtschaftliche Wachstum als der Garant für eine hinreichende Unterstützung der nicht mehr erwerbsfähigen Vertriebenen gefördert wurde.

Um sich ein Bild vom Ausmaß des Strukturbruchs machen zu können, muß man die wichtigsten Veränderungen quantitativ betrachten. Die Bevölkerung des Bundesgebiets (ohne Berlin-West) belief sich vor Kriegsausbruch auf 40,3 Millionen Menschen. Durch den Zustrom von rund acht Millionen Vertriebenen und reichlich eineinhalb Millionen Zuwanderern aus Berlin und der Ostzone¹⁾ bei gleichzeitiger starker Auswanderung erhöhte sie sich bis 1950 auf 47,9 Millionen, also um 16 %. Die Bevölkerungsdichte in Westdeutschland stieg hierdurch von 173 auf 201 Einwohner je qkm. Diese Entwicklung verlangte notwendigerweise nicht nur eine Anpassung der Wirtschaftsstruktur in Richtung einer stärkeren Industrialisierung sondern auch eine Änderung der Siedlungs- und der Lebensweise in Richtung einer Verstädterung. Genau das Gegenteil war durch die Unterbringung der fast 10 Millionen Vertriebenen und Zuwanderer

1) Vgl. hierzu F. Edding, Bevölkerung und Wirtschaft.
"Die Vertriebenen in Westdeutschland", Bd. II.
Kiel 1959, S. 4 f.

sowie der 2 1/2 Millionen Evakuierten in vorwiegend ländlichen Gebieten zunächst der Fall. Waren im Jahr 1939 im heutigen Bundesgebiet 48,1 % der Wohnbevölkerung in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern ansässig, so waren es 1946 mit 54,4 % wieder mehr als im Jahre 1925 (53,6 %) ¹⁾. Voraussetzung für die notwendige stärkere Industrialisierung war neben der Schaffung von Arbeitsplätzen die Schaffung von Wohnraum in den Städten ²⁾. Dort waren die Wohnverhältnisse durch den Bombenkrieg z.T. unerträglich geworden. Im späteren Bundesgebiet wurden von den bei Kriegsbeginn etwa vorhandenen 10,8 Millionen Wohnungen ungefähr 2,2 Millionen, das sind 20,3 % total zerstört und eine große Zahl von Wohnungen schwer beschädigt. Durch die Unterbringung der Vertriebenen und Evakuierten in vorwiegend ländlichen Gebieten fielen Wohnstruktur und Wirtschaftsstruktur außerordentlich stark auseinander. Die Folge war eine strukturell höhere Arbeitslosigkeit unter den Vertriebenen und Evakuierten als unter der übrigen Bevölkerung. Im Jahre 1950 - Angaben über frühere Jahre liegen nicht vor - waren die Vertriebenen an der Wohnbevölkerung mit 16,5 % beteiligt, an der Zahl der Arbeitslosen dagegen mit 34,2 % ³⁾.

-
- 1) Vgl. Statistik der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, Bd. 35, H. 9., S. 23.
 - 2) Der Ballungsprozeß wurde im Bundesgebiet durch die Folgen der Vertreibung ohne Zweifel stark begünstigt. Man mag dies heute bedauern, aber eine Ansiedlung von Betrieben in ländlichen Gebieten, die selbst heute nur schwer gelingt, hätte derart unter Standortnachteilen zu leiden gehabt, daß der Erfolg solcher Aktionen von vornherein in Frage gestellt gewesen wäre. Eine Ansiedlung von Betrieben in ländlichen Gebieten konnte nur dort gelingen, wo es sich um wenig transportintensive Zweige mit Monopolcharakter handelt, wie im Falle der Gablonzer Industrie in der Nähe von Kaufbeuren im Allgäu.
 - 3) Vgl. W. Nellner, Grundlagen und Hauptidebenisse der Statistik. "Die Vertriebenen in Westdeutschland", Bd. I, S. 129 f.

Im Zeitpunkt der Vertreibung zählten nach der Stellung im Beruf rund 18 % der Vertriebenen zu den Selbständigen¹⁾; das waren entsprechend dem mehr agrarischen Charakter in den Heimatgebieten der Vertriebenen etwa 3 % mehr als in Westdeutschland²⁾.

Selbständige und mithelfende Familienangehörige machten unter den Vertriebenen zusammen ein Drittel der Erwerbspersonen aus, Beamte, Angestellte und Arbeiter zwei Drittel. Insbesondere der hohe Anteil der Bauern unter den Vertriebenen machte es unmöglich, den Gedanken der Lebenslage-Restitution, wie er von Weisser³⁾ propagiert wurde, in die Tat umzusetzen. Es war weder möglich die Masse der vertriebenen Bauern mit eigenen landwirtschaftlichen Betrieben auszustatten, noch sie als abhängige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft zu beschäftigen; die vertriebenen Bauern mußten also nicht nur die Stellung im Beruf als Selbständige aufgeben sondern den landwirtschaftlichen Beruf überhaupt. Was für die vertriebenen Landwirte galt, galt, wenn auch nicht so ausgeprägt, auch für andere selbständige Berufe. Die größere Bevölkerung verlangte nicht im proportionalen Umfang eine größere Anzahl von selbständigen Bäckern, Fleischern, Schreibern usw.. In vielen Fällen bewirkte die größere Bevölkerungszahl einfach eine Expansion bestehender Unternehmen. Die früher selbständigen Vertriebenen mußten sich häufig damit begnügen, in diesen einheimischen Unternehmen in abhängiger Beschäftigung Arbeit zu finden, wenn sie ihren Beruf nicht ganz aufgeben wollten.

1) Vgl. Statistischer Bericht VIII/20/31 des Statistischen Bundesamtes vom 30.5.1958.

2) Vgl. Statistik der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, Bd. 36, Teil I, H. 3, S. 25.

3) G. Weisser, Die Gesetzgebung über den Lastenausgleich - Bemerkungen zu ihrer Geschichte und kritische Analyse ihrer Grundgedanken. "Finanzarchiv", N.F., Bd. 16, S. 68 ff.

Diese kurzen Hinweise machen deutlich, wie tief die Einschnitte in die soziale Struktur am Ende des Krieges waren und wie groß die Aufgabe war, mit diesen Einschnitten fertig zu werden. Angesichts des Ausmaßes der gewaltsamen Änderung der Strukturen ist es aus heutiger Sicht unbegreiflich, daß Interessengruppen daran glaubten, die alten Strukturen ließen sich auf dem engen Gebiet der Bundesrepublik wieder herstellen. Die Lösung konnte nicht in einer Restauration liegen sondern nur in der Flucht nach vorn.

II. Wirtschaftspolitische Gründe für einen Lastenausgleich

Das Verhältnis der Produktionsfaktoren zueinander wurde durch den Zustrom der fast zehn Millionen Vertriebenen und Zuwanderer ruckartig gestört und warf so für die westdeutsche Wirtschaft schwerste Probleme auf. Der Faktor Arbeit war im Verhältnis zu den übrigen Produktionsfaktoren überreichlich vorhanden. Dies schlug sich in einer strukturellen Arbeitslosigkeit nieder. Der Prozeß, der normalerweise bei dem Streben nach Erreichung der Minimalkostenkombination die Produktionsfaktoren entsprechend ihren relativen Preisen einsetzt, war hier überfordert. Der hohe technische Stand der vorhandenen Produktionsmittel ließ eine Kombination der Produktionsfaktoren, die für eine kurzfristig zu erreichende Beschäftigung der Vertriebenen nötig gewesen wäre, nicht zu. Der Lebensstandard der deutschen Bevölkerung konnte aber von seinem unbefriedigend niedrigen Stand nur angehoben werden, wenn es trotz dieser Disproportionalitäten gelang, die Zuwanderer möglichst rasch in den Produktionsprozeß einzugliedern. Solange diese Eingliederung nicht gelöst war, mußte jede weitere Lastenausgleichsmaßnahme - vor allem die Vermögensentschädigung - scheitern. Voraussetzung für einen funktionsfähigen

Lastenausgleich war eine funktionsfähige Volkswirtschaft. Sie konnte nur durch die Eingliederung der Vertriebenen in den Erwerbsprozeß gesichert werden.

1. Wiederherstellung einer funktionsfähigen Wirtschaft durch Eingliederung der Vertriebenen in den Erwerbsprozeß

Dieses Problem wurde erst nach Durchführung der Währungsreform im Juni 1948 voll sichtbar. "Die verdeckte Inflation, das Übermaß an Bewirtschaftung und die Verbreitung naturalwirtschaftlicher Methoden hatten zur Folge, daß die beschäftigten Arbeitskräfte vor der Währungsreform grobenteils unwirtschaftlich verteilt und wenig produktiv waren"¹⁾. Als sich jedoch mit der Währungsreform das freie Spiel der Marktkräfte entfalten konnte, verursachte der Zwang zur Rationalisierung einen steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenzahl erhöhte sich von 0,37 Millionen Personen im ersten Halbjahr 1948²⁾ auf 1,23 Millionen Personen im Jahre 1949 und 1,58 Millionen Personen im Jahre 1950. Die Arbeitslosenquote stieg von 2 1/2 % im ersten Halbjahr 1948 auf 10 1/2 % im Jahr 1950.

Der Vergrößerung des Arbeitskräftepotentials stand eine Minderung des Volumens der sächlichen Produktionsmittel

-
- 1) Fünf Jahre Deutsche Mark, hrsg. vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung. München 1953, S. 59.
 - 2) Geschätzte saisonbereinigte Zahl (Ursprungswert 468 000 Personen) unter Zugrundelegung der Saisonkurve, die sich aus den Berechnungen der Deutschen Bundesbank für spätere Jahre ergibt (vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank, Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4, Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Mai 1972, S. 5, in Verbindung mit Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 20. Jg. (1972), S. 560.

gegenüber. In der Industrie waren nach Kriegsende etwa 12 % der Kapazitäten zerstört, weitere 8 % fielen durch Demontagen in den nächsten Jahren aus¹⁾. Zwar gelang es zwischen 1945 und 1948 durch Reparaturen (z.T. auf primitive Weise, wie durch Ausgraben von Maschinen aus Trümmerschutt) und eine vermutlich hohe Investitionsquote²⁾, die Voraussetzung für einen raschen Produktionsanstieg nach der Währungsreform zu schaffen, die Beschäftigungsmöglichkeit für Vertriebene blieb jedoch von den Kapazitäten her nach der Währungsreform zunächst beschränkt. Es galt also, so schnell wie möglich die Ausstattung mit Produktionsmitteln zu verbessern³⁾.

Hemmend auf die Eingliederung wirkte sich aus, daß die Vertriebenen nicht gleichmäßig auf das Bundesgebiet verteilt sondern in den Grenzländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern mit ihren ohnehin schlechteren Beschäftigungsmöglichkeiten massiert waren. Die Erwerbslosenquote ging in diesen Ländern erheblich über den Bundesdurchschnitt hinaus. Einer bundesdurchschnittlichen Erwerbslosenquote im Jahre 1950 von 10 % standen Quoten gegenüber von 25 % in Schleswig-Holstein, 17 % in Niedersachsen und 14 % in Bayern. Durch die ungünstige regionale Verteilung der Vertriebenen kam es nicht einmal zu einer optimalen Auslastung der im Vergleich zum Arbeitskräfteangebot im Bundesgebiet insgesamt ohnehin zu knappen sachlichen Produktionsmittel.

1) Siehe hierzu Fünf Jahre Deutsche Mark, a.a.O., S. 32.

2) Exakte statistische Angaben liegen für diese Zeit nicht vor.

3) Vgl. hierzu Albers, a.a.O., S. 419 ff. und Weisser, a.a.O., S. 69.

Bei der Diskussion um Aufgaben und Ziele des Lastenausgleichs war die Frage sehr umstritten, ob die Eingliederung der erwerbslosen Vertriebenen in den Produktionsprozeß als eine Angelegenheit des Lastenausgleichs zu betrachten sei oder als Aufgabe der allgemeinen Wirtschaftspolitik, insbesondere der Konjunkturpolitik. Eine Beseitigung des globalen Mißverhältnisses zwischen Kapazitäten und Erwerbsfähigen lediglich mit expansiven konjunkturpolitischen Maßnahmen hätte zweifellos nicht zum Erfolg geführt, weil hier kein konjunkturpolitisches sondern ein strukturpolitisches Problem vorlag. Albers hat dies später treffend umrissen: "Während bei einer konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit, bei der unbeschäftigte Arbeitskräfte und unausgenutzte Kapazitäten nebeneinander vorhanden sind, eine Steigerung der effektiven monetären Nachfrage unbedenklich ist, weil auch das Angebot kurzfristig gesteigert werden kann, ruft eine Steigerung der effektiven monetären Nachfrage bei einer strukturellen Arbeitslosigkeit in der Regel eine Preissteigerung hervor, da das Angebot erst nach der Schaffung von neuen Produktionskapazitäten erhöht werden kann. Wenn der Geldwert stabil gehalten werden soll, kann durch Defizite der öffentlichen Haushalte und/oder durch andere Maßnahmen, durch die eine zusätzliche Geld- oder Kreditschöpfung hervorgerufen wird, die strukturelle Arbeitslosigkeit nicht überwunden werden".¹⁾

Die Untauglichkeit auf kurze Sicht wirkender konjunkturpolitischer Maßnahmen zur Überwindung der strukturellen Arbeitslosigkeit schloß jedoch die Richtigkeit der Annahme, die Eingliederung der Vertriebenen sei auch Sache der allgemeinen Wirtschaftspolitik und nicht nur des Lastenausgleichs nicht grundsätzlich aus. Nötig war vor allem, daß

1) Albers, a.a.O., S. 419.

der im Minimum vorhandene Produktionsfaktor Kapital rasch vermehrt wurde. Dazu mußte eine über Jahre hinweg hohe Investitionsquote angestrebt werden. Mit Maßnahmen des Lastenausgleichsfonds, wie der Gewährung von Aufbaudarlehen u.ä. für Vertriebenenunternehmen, wäre diese Erhöhung der Investitionsquote allein wohl kaum zu erreichen gewesen. Es mußte schon mit entsprechenden Anreizen der Steuerpolitik die Masse der noch intakten Unternehmen zur Investition gereizt werden - bei gleichzeitiger hoher Besteuerung der Konsumenten - um die Investitionsquote nennenswert nach oben zu drücken. Insofern war das Argument, die Eingliederung sei Sache der Wirtschaftspolitik, richtig.

Mit allgemeinen wachstumspolitischen Maßnahmen allein hätte sich das Eingliederungsproblem jedoch nicht lösen lassen. Die durch den Zustrom der Vertriebenen ausgelösten Strukturprobleme erforderten auch adäquate strukturpolitische Maßnahmen. Nötig war vor allem eine Umsiedlung der Vertriebenen in arbeitsgünstigere Gegenden, die wiederum eine großzügige Förderung des Wohnungsbaus für Vertriebene und Erleichterungen bei der Anschaffung des verlorengegangenen Hausrats verlangte. Nur die Ergänzung der allgemeinen wachstumspolitischen durch strukturpolitische Maßnahmen konnte zu einer möglichst raschen Eingliederung der Vertriebenen in den Erwerbsprozeß bei befriedigend stabilem Preisniveau und damit zu einer Verbesserung des Lebensstandards der Vertriebenen und der übrigen Bevölkerung führen¹⁾. Diese strukturpolitischen Maßnahmen waren ohne Zweifel eine spezifische Aufgabe des Lastenausgleichs und nicht der allgemeinen Wirtschaftspolitik.

1) Die nicht beschäftigten Vertriebenen mußten über Unterstützungen des Staates oder private Hilfestellung von der übrigen Bevölkerung versorgt werden und drückten auf diese Weise die Versorgung der gesamten Bevölkerung nach unten.

Die leidenschaftliche Diskussion der Frage, ob die Eingliederung der Vertriebenen eine Aufgabe des Lastenausgleichs sei oder nicht, konnte indes nur entstehen, weil die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge nicht genügend beachtet wurden. Die Gegner einer Eingliederungspolitik im Rahmen der Institution "Lastenausgleich" gingen davon aus, daß das für Vermögensentschädigungen verfügbare finanzielle Volumen des Lastenausgleichs durch die Eingliederungsmaßnahmen nicht gekürzt werden dürfe. Sie übersahen dabei jedoch, daß dieses Volumen über die Abgabesätze der Lastenausgleichsabgaben mit der gesamten Steuerbelastung untrennbar verbunden war. Eine vollkommene Finanzierung der Eingliederung über allgemeine Haushaltsmittel hätte eine entsprechend höhere allgemeine Steuerquote verlangt und damit die Belastungsfähigkeit des Vermögens durch Lastenausgleichsabgaben vermindert. Entscheidend war nicht, durch welche Institution ein Ausgleich der Kriegslasten vorgenommen wird, sondern daß sie überhaupt vorgenommen wird. Die Schaffung des Sondervermögens Lastenausgleichsfonds hat die Diskussion der mit dem Lastenausgleich zusammenhängenden Fragen sicherlich erschwert, sie wurde jedoch u.a. für nötig gehalten, um "einen bestimmten Fonds vor dem Zugriff der Besatzungsmächte (Besatzungskosten) zu schützen"¹⁾.

1) A. Spitaler, Probleme der Aufbringungsseite des Lastenausgleichs. "Die Vertriebenen in Westdeutschland", Bd. I. Kiel 1959, S. 402.

2. Wahrung des bipolaren Systems unserer Wirtschaftsordnung durch Vermögensentschädigung

Die Entschädigung für das durch Kriegseinwirkung und Vertreibung verlorene Vermögen durfte nicht weniger wichtig, wenngleich weniger dringlich eingeschätzt werden. Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland stellt als "Soziale Marktwirtschaft" nach den Kategorien von Weddigen¹⁾ eine bipolare Synthese von Persönlichkeit und Gemeinschaft, von individueller Freiheit und kollektiver Gebundenheit des Einzelnen dar. Entspricht dem Kollektivgrundsatz unserer Wirtschaftsordnung der Gedanke der Eingliederung der erwerbsfähigen Vertriebenen, so entspricht dem Individualgrundsatz die Entschädigung der Vermögensverluste durch Krieg und Vertreibung. Die Notwendigkeit der Entschädigung beruht nicht nur auf "den im abendländischen Kulturkreis allgemein anerkannten Sitten- und Moralgesetzen und auf den Grundsätzen einer christlichen Lebensauffassung", wie sie bei Albers²⁾ als Motive im Vordergrund stehen. Sie stellt vielmehr mit ihrer - freilich begrenzten - Eigentumsgarantie eine der Voraussetzungen dafür dar, daß unsere auf dem bipolaren System aufgebaute Wirtschaftsordnung auf Dauer funktionieren kann.

1) Siehe hierzu W. Weddigen, Theoretische Volkswirtschaftslehre als System der Wirtschaftstheorie. Berlin 1964, S. 196 ff.

2) Albers, a.a.O., S. 427.

III. Die Rechtsgrundlagen für einen Ersatz der Kriegsschäden

Das Problem des Ersatzes von Kriegsschäden stellte nach dem zweiten Weltkrieg weder ökonomisch noch rechtlich gesehen Neuland dar. Es hat sich bei der unausrottbaren Neigung der Menschheit, Kriege zu führen, schon sehr früh gestellt. Der Standpunkt der Rechtswissenschaft hierzu war in den einzelnen Ländern nie einheitlich und hat sich im Zeitablauf stark gewandelt. Immer mehr hat sich jedoch in Rechtslehre und Rechtspraxis der meisten Rechtsstaaten der Grundsatz durchgesetzt, daß es nicht Schicksal des einzelnen Staatsbürgers sein kann, die erlittenen Kriegsschäden allein zu tragen. Dieser Grundsatz wurde auch nach dem Ende des zweiten Weltkrieges in den damaligen "Westzonen" nicht in Zweifel gezogen. In dem Memorandum der Verwaltung für Finanzen der Vereinigten Wirtschaftsgebiete vom 17.9.1948 heißt es hierzu: "Der Gesichtspunkt der Gefahrengemeinschaft der Nation führt dazu, daß das Risiko eines Krieges von allen gemeinsam getragen werden muß. Der Anspruch der Geschädigten ist damit dem Grunde nach auch rechtlich hinreichend fundiert."¹⁾ Diese Anerkennung verlangte ebenso wie die Tatsache, daß andere Länder einen Ausgleich der Lasten aus dem zweiten Weltkrieg gesetzlich zu regeln versuchten, auch in Westdeutschland eine Entschädigung für durch den Krieg und seine Folgen verlorengegangenes Vermögen.

Formal bestand durch die Kriegssachschädenverordnung von 1940 (RGBl. I, S. 1547) auch nach dem Ende des zweiten Weltkrieges in Deutschland der Anspruch auf Ersatz der Kriegs-

1) Memorandum der Verwaltung für Finanzen der Vereinigten Wirtschaftsgebiete vom 17.9.48, a.a.O., S. 84.

schäden in voller Höhe weiter; wir gehen hierauf noch ausführlich ein. Mit dem Kriegsende und der Besetzung Westdeutschlands durch die alliierten Truppen wurde nämlich das Recht der Kriegssachschädenverordnung zunächst nicht geändert. Obwohl also die Kriegssachschädenverordnung offiziell nicht außer Kraft gesetzt worden war, hörte sie jedoch materiell auf zu bestehen. Einige Zeit nach der Unterstellung der besetzten Gebiete unter die Militärregierungen wurden die ohnehin nur noch vereinzelt Zahlungen auf Grund der Kriegssachschädenverordnung von den Besatzungsmächten untersagt. Damit bestand faktisch keine Rechtsbasis mehr für einen Ersatz der Kriegsschäden. Die von deutscher Seite erarbeiteten Pläne für einen Lastenausgleich, die darauf abzielten, den Lastenausgleich in Verbindung mit der Währungsreform durchzuführen, fanden bei den Besatzungsmächten keine Zustimmung. Die amerikanischen und britischen Besatzungsmächte übertrugen jedoch den gesetzgebenden deutschen Stellen in dem "Ersten Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens" - Gesetz Nr. 61 (Währungsgesetz)¹⁾ - die Regelung des Lastenausgleichs als eine vordringlich (bis zum 31.12.1948) zu lösende Aufgabe²⁾. Damit war den deutschen Stellen nicht nur das Recht zur Lösung der Lastenausgleichsfrage eingeräumt, sondern es war auch der gesetzliche Auftrag hierfür geschaffen worden. Für eine einheitliche Regelung des Lastenausgleichs in Westdeutschland waren jedoch die verfassungsrechtlichen Grundlagen und organisatorischen Voraussetzungen erst durch das Inkrafttreten des Grundgesetzes (mit Ablauf des 23. Mai 1949) und mit der Errichtung der Bundesrepublik (20. September 1949) gegeben.

-
- 1) Die entsprechende Regelung in der französischen Besatzungszone erfolgte durch die Verordnung Nr. 158.
 - 2) Vgl. Präambel zum Währungsgesetz, abgedruckt in: W. Hofmann, Handbuch des gesamten Kreditwesens. 5. Auflage, 1953, S. 581.

1. Entwicklung des Kriegsschadenrechts in Deutschland bis zum Ende des zweiten Weltkrieges

Das römische Recht hatte in der Frage der Behandlung von Kriegsschäden sehr lange Einfluß auf die Entwicklung in Deutschland. Es kannte keinen Entschädigungsanspruch wegen erlittener Kriegsschäden, da es Kriegsschäden den Folgen unberechenbarer Ereignisse wie Brand, Überschwemmung usw. gleichstellte und für diese keine Entschädigung gewährt wurde. Eine Ersatzpflicht konnte im römischen Recht ganz allgemein nur aus Vertrag oder aus geschehenem Unrecht hergeleitet werden, Bedingungen, die bei Kriegsschäden nicht erfüllt waren. Die allumfassende Gewalt des Kaisers rechtfertigte jeden Eingriff in das Eigentum seiner Untertanen¹⁾. Eine Entschädigung wurde nur für Kriegszweckschäden gewährt, soweit sie aus Leistungen an die eigenen Truppen resultierten²⁾.

Die römische Rechtsauffassung herrschte ganz allgemein uneingeschränkt bis zur Schwelle vom Mittelalter zur Neuzeit. Es dauerte auch dann noch Jahrhunderte, bis sich das Naturrecht gegen den aus dem römischen Recht übernommenen Grundsatz durchsetzen konnte. In dem umfassenden Werk über die Entwicklung des Kriegsschadenrechts von Cahn wird Ferdinand Vasquez Menchaca als der "Vater des Kriegsschadenrechts" betrachtet³⁾, der sich in seinem 1572 veröffentlichten "Controversiarum illustrium aliarumque usu frequentium libri tres" mit der Frage auseinandersetzte,

-
- 1) Vgl. E.Heilfron, Die rechtliche Behandlung der Kriegsschäden bis zum Weltkriege, Bd. II. Mannheim-Berlin-Leipzig, 1918, S. 48.
2) Ebenda, S. 49.
3) H.J.Cahn, Das Kriegsschadenrecht der Nationen, Bd. I. Zürich/New York 1947, S. 200 f.

ob der Herrscher das Recht besitze, bei Abschluß eines Friedensvertrages auf den Ersatz der vom Feinde seinen Untertanen zugefügten Schäden zu verzichten. Mit der Bejahung der Frage lehnte er die Ersatzpflicht des Staates zwar ab, doch löste er damit erstmals die Diskussion um die Ersatzpflicht aus. Trotz der im Anschluß an Vasquez in Gang gekommenen Diskussion über den Ersatz von Kriegsschäden änderte sich an der rechtlichen Behandlung der Kriegsschäden während des 17. und des 18. Jahrhunderts grundsätzlich nur wenig. Die Rechtsauffassung über die Kriegsschäden fußte immer noch hauptsächlich auf dem entsprechenden Gedanken des römischen Rechts.

Erst am Ende des 18. Jahrhunderts trat ein entscheidender Wandel in der Rechtsauffassung ein, der in äußerst engem Zusammenhang mit dem Gedankengut der Französischen Revolution stand. Mit der Verkündung der "Menschenrechte" im Jahre 1789 wurde die Macht des Staates über das Vermögen seiner Bürger eingeschränkt. Gleichzeitig entstand aus der Verbundenheit der Nation zur Verwirklichung der Idee der Gleichheit und Brüderlichkeit der Gedanke der Solidarität der Nation gegenüber den Folgen eines Krieges. Da der Krieg nicht mehr als Angelegenheit des Herrschers angesehen wird, sondern als Angelegenheit der aus den einzelnen Bürgern bestehenden Nation, schuldet diese dem Einzelnen Ersatz seines Kriegsschadens.

Bei der Schaffung eines Rechtsanspruches auf Kriegsschadenersatz durch das "Festungszonengesetz" vom 10.7.1791 und das Kriegsschadengesetz vom 11.8.1792 in Frankreich sind freilich die realen Möglichkeiten nicht berücksichtigt worden, so daß wieder Abstriche von den ursprünglichen Vorstellungen gemacht werden mußten. Die Idee von der Solidarität konnte also von Anfang an nur zum Teil in die Tat umgesetzt werden. Die Restauration auf dem Gebiet

des Kriegsschadenrechts war außerdem sehr stark, so daß bereits im Kriegsschadengesetz vom 27.2.1793 aus dem Rechtsanspruch eine Gnadenhilfe geworden war. Wenn damit die ursprünglichen Ideen bei weitem nicht verwirklicht waren, so stellt die Französische Revolution trotzdem den Wendepunkt in der internationalen Entwicklung des Kriegsschadenrechts dar.

In Deutschland schien sich der Entschädigungsgedanke mit der Einführung des Allgemeinen Preußischen Landrechts¹⁾ im Jahre 1794, nach dessen § 75 "der Staat demjenigen, welcher seine besonderen Rechte und Vorteile dem Wohl des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird, zu entschädigen gehalten ist", ebenfalls durchzusetzen. Die Rechtslehre und die Kommentare zu diesem Gesetz gingen davon aus, daß diese Vorschriften auch für Requisitionen in Kriegszeiten Geltung haben²⁾. Zu nennen ist hier vor allem Weber³⁾ mit seiner den Ideen der Französischen Revolution entlehnten Auffassung, Kriegsschäden einzelner Bürger seien allgemein vom Staate zu tragen, weil es sich hierbei um keine bloßen Zufälle handele, sondern um notwendige Folgen des Krieges, die Angelegenheit aller Staatsbürger seien. Zusammen mit Jhering⁴⁾, der diese Gedanken noch vertiefte, sah Weber im Staat eine Gesellschaft und betrachtete deshalb eine Abwälzung der dem Einzelnen für und wegen der Gesellschaft entstandenen Schäden auf die Gesamtheit der

1) Auf seine Gestaltung hatte unter Friedrich dem Großen der Naturrechtler H. de Cocceji maßgeblichen Einfluß ausgeübt.

2) Vgl. Heilfron, a.a.O., Bd. I. S. 84

3) G.M.Weber, Über die Repartition der Kriegsschäden. Würzburg 1798.

4) Jhering, Die Reflexwirkung oder die Rückwirkung rechtlicher Tatsachen. "Jahrbücher für die Dogmatik". Bd. X. S. 348 ff.; zitiert nach Cahn, a.a.O., S. 210.

Interessenten als gerechtfertigt. Das Ausmaß der Schäden in den nur wenige Jahre später geführten Kriegen Preußens gegen Napoleon war indes so groß und so allgemein, daß eine Entschädigung für Kriegsschäden nicht geleistet werden konnte. Die Kabinettsorder vom 24.6.1808 bezeichnete alle Kriegsschäden als Zufall, welchen der Betroffene selbst zu tragen hat.

Das Edikt vom 3.6.1814 brachte, nachdem Preußen als Siegermacht von Frankreich die Abfindung für die Einlösung der französischen Heeresschulden auf preußischem Gebiet zugesagt bekommen hatte, zwar materiell eine gewisse Verbesserung der Kriegsentschädigung in Preußen. Die grundsätzliche Einstellung zum Kriegsschadenersatz hatte sich jedoch wieder in negativer Richtung entwickelt. Man sah es als mit der Gerechtigkeit unvereinbar an, daß einem Teil der Untertanen zugunsten des anderen - durch Zufall mehr geschädigten - Teils Lasten aufgebürdet werden.zeichnete sich hier schon ein Rückfall in alte Vorstellungen ab, so wurde er völlig offenbar durch die Kabinettsorder über die Kriegsleistungen und Kriegsschäden vom 16.11.1831, die entschied, daß für Schadensfälle, die durch landesherrliches Handeln eingetreten sind, Entschädigungsansprüche nicht entstehen. Den Schlußstein unter diese Rückwärtsentwicklung des Kriegsschadenrechts in Preußen setzte schließlich die Kabinettsorder vom 8.9.1841, die jeden Rechtsanspruch auf Kriegsschadenersatz ausschloß, auch dann, wenn dieser vorher bereits anerkannt war.

Die gesetzlichen Regelungen des Kriegsschadenrechts in den anderen deutschen Ländern während und nach den napoleonischen Kriegen waren zunächst fast sämtlich durch die Anerkennung des Grundsatzes gekennzeichnet, daß die Last des Krieges nicht demjenigen endgültig aufgebürdet werden darf, den sie zufällig traf. Den meisten der gesetzlichen Regelungen waren in der Praxis jedoch Mißerfolge beschieden,

weshalb in allen Ländern um die 30er Jahre des 19. Jahrhunderts der Versuch des Kriegsschadenausgleichs aufgegeben wurde. In der "Bundeskriegsverfassung" wird schließlich bestimmt (§ 67), "daß die Gesamtheit des Bundes nicht schuldig ist, die vom Feinde einzelnen Staaten, Bezirken, Gemeinden oder Personen verursachten Kriegsschäden und Kriegslasten zu übernehmen oder auszugleichen. Soweit daher der Wiederersatz solcher Schäden und Lasten nicht vom Feinde beigebracht werden kann, bleibt der Verlust grundsätzlich jenen zur Last, die ihn erlitten haben".

Die Aufgabe der Idee des Kriegsschadenersatzes stand in engem Zusammenhang mit der damaligen Auffassung vom Staat. Die Romantiker sahen im Staat nicht mehr die vertraglich vereinbarte Organisationsform der Menschen sondern ein "mystisch empfundenes Überwesen".¹⁾ Ein solch "allmächtiger" Staat verneinte naturgemäß die zivilrechtlichen Ansprüche des Einzelnen gegen den Staat, wie sie zuvor anerkannt worden waren. Dort, wo Kriegsschäden trotzdem ersetzt wurden, geschah dies - von Ausnahmen abgesehen - nicht auf der Grundlage des Rechtsanspruchs des Geschädigten sondern in Form eines Gnadenaktes.

Nach den preußisch-österreichischen Kriegen war das Kriegsschadenrecht auf der Seite der Verliererstaaten dadurch gekennzeichnet, daß zwar kein Staat eine Rechtspflicht zum Ersatz der Kriegsschäden anerkannte, aber auf dem Verwaltungswege Entschädigungen gewährt wurden. Kriegsgewaltsschäden wurden vor allem in Bayern erstattet, das eine Kriegslastenausgleichskasse errichtete, und in Baden. Im Siegerstaat Preußen waren nur geringe Schäden entstanden. Da Preußen von den Verlierern Kriegsentschädigung erhielt, konnte es durch Kabinettsorder vom 22.8.1867 vollständigen Ersatz dieser Schäden gewähren.

1) Cahn, a.a.O., S. 255.

Ebenso wie in Preußen nach den preußisch-österreichischen Kriegen, so konnte in Deutschland nach dem deutsch-französischen Krieg von 1870/71 auf Kosten des Unterlegenen eine hundertprozentige Entschädigung gewährt werden ("Landes-Kriegsschadengesetz" vom 14.6.1871).

Eine grundsätzliche Anerkennung des Rechts auf Kriegsschadenersatz erfolgte durch das "Kriegsleistungsgesetz" vom 13.6.1873. "Für alle durch den Krieg verursachten Beschädigungen an beweglichem und unbeweglichem Eigentum, welche nach den Vorschriften dieses Gesetzes nicht oder nicht hinreichend entschädigt werden, wird der Umfang und die Höhe der etwa zu gewährenden Entschädigungen und das Verfahren bei Feststellung derselben durch jedesmaliges Spezialgesetz des Reiches bestimmt" heißt es in § 35 des Kriegsleistungsgesetzes. Neuhoff¹⁾ leitet hieraus fälschlicherweise ab, daß sich auch nach der vollen Entschädigung für die im deutsch-französischen Krieg (1870/71) eingetretenen Schäden die Rechtsüberzeugung, der Staat habe für Kriegsschäden einzutreten, immer noch nicht durchgesetzt habe. Wenn das Kriegsleistungsgesetz nicht für alle zukünftigen Kriegsschäden Umfang und Höhe der Entschädigung fixierte, so deshalb, weil man sich ganz richtig der Tatsache bewußt war, daß die Möglichkeit des Kriegsschadenersatzes - zumindest eines sehr weitgehenden Ersatzes - stets von der jeweiligen Finanzlage und somit weitgehend vom günstigen Verlauf und Ausgang eines Krieges abhängt, eine Erkenntnis, die im ersten Über-schwang der Gerechtigkeitsidee in der französischen Revolution noch fehlte.

1) H.Neuhoff, Das Entschädigungsrecht vor 1945. Dokumente deutscher Kriegsschäden, Bd. II/1. Abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/1. Bonn 1962, S. 15.

Während des ersten Weltkrieges wurde von der Möglichkeit nach § 35 des Gesetzes vom 13.6.1873 ein Entschädigungsgesetz zu erlassen, von der Reichsregierung zwar kein Gebrauch gemacht - sie erließ lediglich ein "Gesetz über die Feststellung von Kriegsschäden im Reichsgebiet" (3.7.1916) - trotzdem wurden Entschädigungen gezahlt. Anstelle des Reiches erließ nämlich das Land Preußen am 18.1.1915 eine "Anweisung über die vorläufige Ermittlung von Kriegsschäden und die Gewährung einer staatlichen Vorentscheidung in den durch den Krieg unmittelbar berührten Landesteilen". Zu dieser Anweisung trat ergänzend eine "Verordnung vom 4.8.1917 über Sonderleistungen des Preußischen Staates zum Ausgleich von Kriegsschäden in der Provinz Ostpreußen" (Ministerialblatt für die innere Verwaltung, 1917, S. 212). Der Versailler Vertrag verpflichtete dann das Deutsche Reich, den in den abgetretenen Gebieten enteigneten Deutschen eine angemessene Entschädigung zu zahlen. Im Kriegsschädenschlußgesetz vom 30.3.1928 wurde als "angemessen" eine Entschädigung erachtet, die bei kleineren Schäden vollen Ersatz gewährt, bei mittleren Schäden Ersatz von etwa zwei Dritteln und bei großen Schäden Ersatz von rund fünf Prozent. Die "Soziale Degression" des § 246 unseres Lastenausgleichsgesetzes hatte hier ihren Vorläufer.

Während des zweiten Weltkrieges wurde zunächst am 8.9.1939 nur eine "Sachschädenfeststellungsverordnung" erlassen; die Geschädigten erhielten Vorschüsse im Hinblick auf eine spätere Entschädigungsregelung gezahlt (RGBl. I. S.1754). Erst am 30.11.1940 wurde dann die "Kriegssachschädenverordnung (KSV)" erlassen (RGBl. I. S. 1547). Nachdem sich bis dahin die Kriegsschäden in engen Grenzen gehalten hatten, bestimmte die Verordnung die Gewährung einer Entschädigung in Höhe der festgestellten Verluste zuzüglich einer Nutzungsentschädigung: "Maßgebend für die Höhe der Entschädigung sind im Falle der Zerstörung oder des Verlustes von Sachen diejenigen Kosten, die bei einer Wiederbeschaf-

fung oder Wiederherstellung aufgewendet sind oder im Zeitpunkt der Entscheidung aufzuwenden wären " (§ 4, Abs. 1, Satz 1). Mit dem größer werdenden Ausmaß der Kriegssachschäden durften dann Entschädigungen zunächst nur noch bei Ersatzbeschaffung oder Wiederaufbau oder zur Sicherung des Lebensunterhalts gewährt werden, schließlich wurden nur noch Vorbescheide erteilt, an die sich keine Entschädigung mehr anschloß.

Nach Kriegsende bestand die Kriegssachschädenverordnung zunächst weiter. "Mit der Besetzung Westdeutschlands durch die alliierten Truppen wurden die Leistungen auf Grund der Kriegssachschädenverordnung grundsätzlich nicht eingestellt. In Bearbeitung befindliche Vorgänge konnten in der Regel weiter bearbeitet, bisweilen auch neue Anträge entgegengenommen und - soweit in den Amtskassen noch Reichsmittel vorhanden waren - auch Zahlungen geleistet werden"¹⁾.

Die Zahlungen wegen erlittener Kriegsschäden wurden später durch Besatzungsrecht untersagt²⁾. Es unterblieb auch die Erteilung von Anspruchsbescheiden; die Schadensfeststellung wurde dagegen - abgesehen von einer wenige Monate dauernden Unterbrechung - weitergeführt. Der Standpunkt der grundsätzlichen Anerkennung einer Entschädigungspflicht des Staates, wie er sich in der Vergangenheit herausgebildet hatte, war jedoch von den deutschen Stellen nach dem Ende des zweiten Weltkrieges nie aufgegeben worden. Die Kriegssachschädenverordnung von 1940 mit ihrem Anspruch auf vollkommene Entschädigung konnte freilich in Anbetracht des

1) Neuhoff, a.a.O., S. 21.

2) Der Termin der entsprechenden Dekrete der Militärregierungen war nicht einheitlich (z.B. Rheinland 29.8.1945, Westfalen bzw. Teile von Westfalen 31.5.1945, Hessen, Pfalz 23.6.1945, Württemberg 29.7.1945).

ungeheuren Umfangs der Schäden nicht mehr die geeignete Basis darstellen. Vielmehr mußte nach einer den realen Möglichkeiten Rechnung tragenden Regelung gesucht werden.

2. Der Rechtsstandpunkt bei der Behandlung von Kriegsschäden nach dem Ende des zweiten Weltkrieges im Ausland

Betrachtet man die Kriegsschädengesetzgebung im Anschluß an den zweiten Weltkrieg im Ausland¹⁾, so zeigt sich, daß der Anspruch des Individuums auf Ersatz der erlittenen Kriegsschäden allgemein anerkannt ist. Der in der Französischen Revolution entwickelte Grundsatz, daß es nicht Schicksal des einzelnen Staatsbürgers sein kann, die erlittenen Kriegsschäden allein zu tragen - unabhängig davon, ob der Geschädigte in einem Sieger- oder in einem Verliererland lebt -, hat sich somit in fast allen Ländern der westlichen Welt durchgesetzt. Nur in Ausnahmefällen jedoch entstand die Vorstellung, der Geschädigte müsse voll entschädigt werden (vornehmlich in Großbritannien, Frankreich und Belgien): Je größer die entstandenen Schäden waren, desto mehr Abstriche mußten - genau so wie in der Vergangenheit - von dem Grundsatz der vollen Entschädigung mit Rücksicht auf die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit gemacht werden. Es ist einleuchtend, daß in Ländern mit hohen Kriegsschäden ein voller Ersatz nicht möglich war. Hundertprozentige Restitution aus den unbeschädigten Vermögen hätte schließlich die zunächst vom Krieg nicht Betroffenen zu den Geschädigten gemacht. Eine Finanzierung über eine allgemeine Steuererhöhung hätte entweder ebenfalls eine ungleiche Behandlung dargestellt oder nur de jure, nicht

1) Vgl. hierzu A.O.Schröder, Das Kriegsschadenrecht in der Gesetzgebung Deutschlands und des Auslands. Als Manuskript abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. IV/1. Bonn 1964, S. 434 ff.

aber de facto einen vollen Ersatz erreicht, wenn die Geschädigten von ihr betroffen worden wären und damit einen Teil ihres Schadens selbst finanziert hätten.

Mit Rücksicht auf die beschränkte Leistungsfähigkeit wurden degressive Entschädigungsstaffeln eingeführt (z.B. in Finnland und in Italien), die Entschädigung auf Höchstbeträge begrenzt (z.B. in Finnland, Österreich und Italien). Ferner wurden bestimmte Vermögensarten (z.B. in Österreich der Grundbesitz) oder Personen mit hohem Einkommen (z.B. in Österreich natürliche Personen mit einem Einkommen von mehr als 72 000 Schilling) von der Entschädigung ausgeschlossen¹⁾. Man hat jedoch zum Teil versucht, durch frühzeitige Darlehensgewährung die Effizienz der Entschädigung zu erhöhen; dies gilt insbesondere für Finnland²⁾.

Der Anspruch auf Entschädigung wurde zum Teil mit einer Zweckbindung gekoppelt. In diesen Fällen wurde die Entschädigung entweder überhaupt nur zum Wiederaufbau bzw. zur Wiederherstellung des zerstörten oder beschädigten Objektes gewährt (z.B. in Frankreich und Holland) oder mit der Vorschrift verbunden, daß nur ein bestimmter Teil "unproduktiv", d.h. für Konsumzwecke, verwendet werden darf. So mußten in Finnland 80 % der in Form von Obligationen gewährten Entschädigung zum Erwerb von Grund und Boden, zur Erstellung von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden oder zum Erwerb von Berufsinventar eingesetzt werden³⁾. In

1) Vgl. H.Neuhoff, Entschädigungsregelungen in fremden Staaten. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. IV/1. Bonn 1964, S. 401 f.

2) Vgl. den Bericht einer nach Finnland entsandten Sachverständigenkommission "Lastenausgleich und Bodenreform in Finnland". Abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. IV/1. Bonn 1964, S. 403 ff.

3) Vgl. ebenda.

diesen Zweckbindungsvorschriften kommt deutlich zum Ausdruck, daß das Recht auf Entschädigung in diesen Ländern nicht als ein isoliertes Recht an sich aufgefaßt wurde, sondern vielmehr mit der Entschädigung die Wiedereingliederung der Geschädigten in den Wirtschaftsprozess angestrebt wurde.

Auch Frankreich, das "unter allen Staaten ... immer das klassische Land für die Durchsetzung der Ideen des Kriegsschadenrechts"¹⁾ gewesen ist, und den Anspruch auf Ersatz der Kriegsschäden akzeptierte - allerdings mit der Einschränkung, daß die Ausübung des Rechts auf Schadenersatz sich nicht gegen die wirtschaftliche Lage und die finanziellen Möglichkeiten Frankreichs auswirken darf²⁾ -, machte die Gewährung eines Schadenersatzes ganz generell davon abhängig, daß das zerstörte Eigentum wieder hergestellt wird. "Il n'y a pas d'indemnités de dommages de guerre; il y a seulement des indemnités de reconstitution" lautete der Grundsatz³⁾.

3. Folgerungen aus der Entwicklung des Kriegsschadenrechts für den Lastenausgleich in der Bundesrepublik

In der Hauptsache sind es drei Gesichtspunkte, mit denen ein allgemeines Recht auf Kriegsschadenersatz zu begründen versucht wird: Völkerrecht, Verfassungsgrundsätze des jeweiligen Landes, Solidarität der Bürger.

1) Schröder, a.a.O., S. 449.

2) Ziff. 3 des "Circulaire du 10 janvier 1947 relative à l'application de la loi du 28 octobre 1946 sur les dommages du guerre".

3) Vgl. hierzu Schröder, a.a.O., S. 45f.

Der Hinweis auf das Völkerrecht, wie er u.a. von Amacher kommt, geht davon aus, daß das Eigentum zu den völkerrechtlich geschützten Menschenrechten zähle und so ein Anspruch des Geschädigten auf Ersatz des Kriegsschadens gegen seinen Staat vorliege¹⁾. Diese Rechtsauffassung ist nicht haltbar, weil die völkerrechtlichen Grundsätze keinen positiven Schutz des Privateigentums durch die Gemeinschaft der Staaten kennen.

Ersatzansprüche können also nur auf einzelstaatlichem Recht basieren. Das aus den Verfassungsgrundsätzen der meisten Länder abzuleitende allgemeine, politische Recht auf Kriegsschadenersatz ist jedoch kein absolutes Recht und vor allem auch noch kein brauchbares Maß für einen Ausgleich der Kriegsschäden. Cahn stellt deshalb fest: "... diese vom Staat anerkannten Rechte jedes einzelnen Mitgliedes der staatlichen Gemeinschaft verleihen keinem Einzelnen ein ohne weiteres durchsetzbares Recht gegen den Staat".²⁾

Ähnlich verhält es sich mit der in der Französischen Revolution entwickelten und seither im Grundsatz von allen Rechtsstaaten anerkannten Idee vom Anspruch auf Kriegsschadenersatz unter Hinweis auf die Solidarität der Staatsbürger. So gut sich der Hinweis auf die Solidarität aller Bürger eines Staates ethisch und juristisch ableiten läßt - Rolland sieht diese Solidarität durch die dem Rechtsdenken immanente Idee der Rechtsgleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten begründet³⁾, so ergibt sich doch auch hieraus noch kein geeignetes Maß für den Kriegsschadenersatz.

1) E. Amacher, Kriegsschäden und Völkerverfassung, Diss. Zürich 1935, insbes. S. 120.

2) Cahn, a.a.O., S. 115.

3) L. Rolland, La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre. Paris 1919, S. 24.

Es läßt sich feststellen, daß der Anspruch auf Kriegsschadenersatz als moralische Verpflichtung und allgemeines, politisches Recht nach dem zweiten Weltkrieg in allen vom Krieg betroffenen Staaten der westlichen Welt zwar grundsätzlich anerkannt war. Zur Realisierung dieses Anspruchs bedurfte es jedoch konkreter und spezieller Rechtsnormen.

Im Gegensatz zum absoluten Recht, das Rechte begründen kann, ohne dabei das Vorhandensein der Mittel für die daraus entstehenden Verpflichtungen zu berücksichtigen, muß sich das Kriegsschadenrecht den wirtschaftlichen und finanziellen Möglichkeiten für einen Ersatz des Schadens anpassen und darüberhinaus eine Reihe sonstiger Tatbestände, vor allem sozialpolitischer Natur berücksichtigen. Cahn formuliert das in aller Deutlichkeit: "Bestimmt durch außerhalb des Rechts liegende wirtschaftliche Tatsachen - das Vorhandensein von Mitteln - und durch einen gleichfalls außerhalb des Rechts liegenden Zweck - den Wiederaufbau - ist das Kriegsschadenrecht ein Wirtschaftsrecht. Wirtschaftsrecht aber bedeutet ein auf wirtschaftlichen Tatsachen und Begriffen beruhendes und zweckgebundenes Recht."¹⁾ Das absolute Recht sagt nach Cahn aus, was **r e c h t e n s** ist, das Kriegsschadenrecht stellt fest, welche **R e c h t e** ein Staat glaubt gewähren zu können²⁾. Jeder Versuch, das lediglich relative Kriegsschadenrecht zu verabsolutieren, muß auf Dauer gesehen an den realen Möglichkeiten scheitern. So wurde die in der französischen Revolution den Kriegsgeschädigten zuerkannte zivilrechtliche und vor den ordentlichen Ge-

1) Cahn, a.a.O., S. 17.

2) Ebenda, S. 18.

richten einklagbare Forderung bereits wenige Jahre später notwendigerweise in ein Recht des Bürgers lediglich auf Begründung einer Forderung gegen den Staat reduziert und ging schließlich in einem staatlichen Gnadenakt unter.

Die Frage, ob der Kriegsgeschädigte ein ursprüngliches Recht auf Entschädigung besitzt, ob er also ohne jeweiligen Erlaß eines Entschädigungsgesetzes Ersatz seines Schadens beanspruchen kann, wird in der Rechtspraxis heute eindeutig verneint. Ersatz der Kriegsschäden wird ganz allgemein nur auf der Grundlage besonderer Entschädigungsgesetze gewährt, ein ursprüngliches Recht auf Ersatz wird nicht unterstellt. Diese Rechtsauffassung ist die logische Konsequenz der Erkenntnis, daß die Frage des Kriegsschadenersatzes nicht losgelöst von der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation zu behandeln ist. Sie mußte sich notwendigerweise auch bei den Überlegungen hinsichtlich der Gestaltung des Lastenausgleichs in der Bundesrepublik durchsetzen. Vorschläge, die die gesamtwirtschaftliche Lage außer Betracht ließen, konnten auf Dauer keine Realisierungschance besitzen.

Kapitel 2

Entstehung des Lastenausgleichsgesetzes

Die kritische Auseinandersetzung mit der Lösung der Lastenausgleichsfrage in der Bundesrepublik ist nur möglich auf der Basis eines historischen Abrisses der ersten Vorarbeiten für den Lastenausgleich und der dem Lastenausgleichsgesetz vorangegangenen einschlägigen Gesetze. Nur auf dieser Grundlage kann man verstehen, warum bestimmte Lösungen so und nicht anders ausgefallen sind oder ausfallen konnten.

I. Vorstufen zum Lastenausgleichsgesetz

Als das Gesetz über den Lastenausgleich am 1.9.1952 in Kraft trat, hatte es eine siebenjährige Vorgeschichte hinter sich. Die Initiative zur Durchführung eines Lastenausgleichs ist bereits kurz nach Kriegsende von deutscher Seite ausgegangen.

1. Erste Vorarbeiten

Am 30.7.1945 wurde vom Ausschuß der leitenden Finanzbeamten der Länder und Provinzen der britischen Zone eine Stellungnahme zu den Fragen der Währungsreform beschlossen, bei der von vornherein an die gleichzeitige Regelung der Leistungen an die Kriegsgeschädigten gedacht war¹⁾.

1) Vgl. Weissner, a.a.O., S. 62 ff.

Das erste amtliche deutsche Dokument über Währungsreform und Lastenausgleich stellte dann das "Detmolder Memorandum" vom 17.11.1945 dar, das von der 3. Konferenz der Länder und Provinzen der britischen Zone beschlossen und der britischen Militärregierung übergeben wurde. Die Bremer Länderkonferenz vom 1.3.1946 erinnerte die britische Militärregierung nochmals an die Dringlichkeit der Maßnahmen und bat sie, im Interalliierten Kontrollrat für eine diese Materie nachdrücklich ordnende Regelung in naher Zukunft einzutreten. Die amerikanischen Experten, deren Meinungen für die Währungsgesetzgebung bestimmend wurden, sind damals über die deutschen Auffassungen ebenfalls informiert worden. Es wurde dabei von deutscher Seite stets betont, "daß Währungsreform und Lastenausgleich eine Einheit bilden, die nicht ohne schweren politischen Schaden auseinandergerissen werden dürfe"¹⁾. Diese Verknüpfung wurde aus folgendem Grund für notwendig erachtet: Um dem Geld seine wirtschaftliche Funktion wiederzugeben, mußte das Geldvermögen des Einzelnen beschnitten werden. Gerechterweise mußte deshalb auch der Sachwertbesitzer belastet werden²⁾.

Die deutschen Vorschläge wurden schließlich im Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Geldwesens nebst Entwürfen für Folgemaßnahmen, dem sogenannten "Homburger Plan" niedergelegt, den die Verwaltung für Finanzen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes am 18. April 1948 vorlegte. Der Homburger Plan ging allerdings sehr wenig in's Detail. Wie offiziell in den vom Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte herausgegebenen Dokumenten zur Entwicklung des Gedankens, der Gesetzgebung und der Durchführung des Lastenausgleichsgesetzes

1) Weisser, a.a.O., S. 63.

2) Vgl. Spitaler, a.a.O., S. 396 ff.

später festgestellt wurde, beschränkte sich der Plan "im wesentlichen darauf, Vorschriften über die Bildung einer Ausgleichskasse zu treffen, zu deren Gunsten Ausgleichsabgaben erhoben werden sollen"¹⁾. Das Nähere über die Entschädigung der durch den Krieg und seine Folgen Geschädigten, wie die Frage, welche Gruppen entschädigt werden sollen und welche Schadenstatbestände zu berücksichtigen sind, überließ der Homburger Plan besonderen, erst auszuarbeitenden Gesetzen. Die Besatzungsmächte lehnten diesen Plan ab, weil sie die Währungsreform für ihre Angelegenheit, den Lastenausgleich aber als Angelegenheit der Deutschen ansahen. Sie befahlen außerdem Geheimhaltung des Homburger Plans, so daß er erst nach der Währungsreform am 30.6.1948 der Öffentlichkeit übergeben werden konnte, zu einem Zeitpunkt, als seine Verwirklichung nicht mehr möglich war. Dieses Verhalten fand zwar Kritiker²⁾, ist jedoch in Anbetracht der damals bereits weitgediehenen Vorarbeiten der Alliierten zur Währungsreform und der nicht konkreten deutschen Vorschläge zur Lösung des Lastenausgleichsproblems durchaus verständlich gewesen und war außerdem ökonomisch sinnvoll. Ein zugunsten des Lastenausgleichs späterer Termin für die Währungsreform hätte entsprechend später die Voraussetzungen für die Wiederherstellung einer funktionsfähigen Wirtschaft geschaffen.

2. Das Soforthilfegesetz

Mit Erlaß der Währungsgesetze der Alliierten beginnt die eigentliche Geschichte des Lastenausgleichsrechts. In § 29 des Umstellungsgesetzes wurde die Regelung des Lasten-

1) Siehe "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/1. Bonn 1962, S. 3 f.

2) Vgl. Spitaler, a.a.O., S. 396 ff.

ausgleichs den deutschen Stellen übertragen und festgelegt, daß das entsprechende deutsche Gesetz bis zum 31.12.1948 vom bizonalen Wirtschaftsrat verabschiedet sein müsse. Der Wirtschaftsrat bildete für die Ausarbeitung des gesamten Lastenausgleichsrechts eine Gutachterkommission, die sich am 26.8.1948 in Bad Homburg konstituierte. Durch das "Gesetz zur Sicherung von Forderungen für den Lastenausgleich" vom 2.9.1948 sicherte er außerdem die Währungsgewinne der Hypothekenschuldner für den Lastenausgleich. Am 15.12.1948 wurde den Militärregierungen von der Verwaltung der Finanzen der geforderte Gesetzentwurf zur Genehmigung vorgelegt. Wegen schwieriger Verhandlungen zwischen den deutschen und alliierten Stellen konnte das von deutscher Seite als "Erstes Lastenausgleichsgesetz" bezeichnete Gesetz erst am 8.8.1949 im WiG Bl. 1949, S. 205 als "Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände" (Soforthilfegesetz) verkündet werden.

Während der Ausarbeitung des Soforthilfegesetzes war klar geworden, daß trotz jahrelanger Vorarbeiten in der von den Alliierten gesetzten Frist eine endgültige Regelung des Lastenausgleichsproblems nicht in Gesetzesform zu bringen war¹⁾. Man beschränkte sich deshalb bewußt auf ein Sofortprogramm zur Milderung dringender sozialer Notstände. Die Diskussion um die Form des Soforthilfegesetzes löste sich deshalb von jener um die endgültige Form des Lastenausgleichs. Die Verfechter einer Lastenausgleichslösung, die die Aufgabe des Lastenausgleichs in erster Linie in einer den Vermögensverlusten weitgehend proportionalen Entschädigung sahen, hatten insofern keine große

1) Siehe hierzu W. Conrad, Ein Jahr Soforthilfegesetz. "Finanzarchiv", N.F., Bd. 12, S. 487 ff.

Chance auf Realisierung ihrer Ideen in diesem Gesetz, als es ausschließlich auf Milderung dringender sozialer Notstände ausgerichtet sein sollte, eine Forderung, die von den Alliierten noch stärker betont wurde als von den deutschen Stellen¹⁾. Das Ziel des Soforthilfegesetzes war es, die verfügbaren Mittel in erster Linie der Eingliederung und nicht der Einzelentschädigung der Geschädigten zugutekommen zu lassen. Die Soforthilfe gewährte deshalb Unterhaltshilfe, Hausrathilfe, Ausbildungshilfe, Aufbau- und Gemeinschaftshilfe für wirtschaftliche Vorhaben (Schaffung von Arbeitsplätzen, Wohnungsbau usw.). Rechtsanspruch bestand nur auf Unterhaltshilfe, alle anderen Hilfen waren Kann-Leistungen. Die Mittel zur Durchführung dieser Leistungen stammten aus der allgemeinen Soforthilfeabgabe als der Vorläuferin der späteren Vermögensabgabe, aus der Soforthilfesonderabgabe (auf Vorratsvermögen) und aus dem Aufkommen aus den Umstellungsgrundschulden.

3. Weitere Gesetze vor Verabschiedung des Lastenausgleichsgesetzes

Mit dem "Flüchtlingssiedlungsgesetz" (Gesetz zur Förderung der Eingliederung von Heimatvertriebenen in die Landwirtschaft) vom 10.8.1949 (WiG Bl. 1949, S. 231), das die Veräußerung oder Verpachtung landwirtschaftlicher Grundstücke durch Vergünstigungen für den Abgebenden förderte,

1) Vgl. die Stellungnahme der amerikanischen und britischen Militärregierung zu dem Ersten Lastenausgleichsgesetz vom 30.4.1949. Abgedruckt in: Kitz-Raue, Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände (Soforthilfegesetz - SHG). Stuttgart 1949.

wurde eines der schwierigsten Teilgebiete des Lastenausgleichs, die Eingliederung der heimatvertriebenen Landwirte, angefaßt. Es folgten das "Währungsausgleichsgesetz" (Gesetz über einen Währungsausgleich für Sparguthaben Vertriebener) am 27.3.1952 (BGBl I S. 213) und das "Feststellungsgesetz" (Gesetz über die Feststellung von Vertreibungsschäden und Kriegssachschäden) am 21.4.1952 (BGBl I S. 237). Außerdem wurde der Unterhaltshilfesatz mehrfach erhöht.

II. Die unterschiedlichen Auffassungen über die endgültige Gestaltung des Lastenausgleichs, insbesondere der Vermögensentschädigung

Zu der Frage, wie der endgültige Lastenausgleich aussehen sollte, gab es entsprechend den unterschiedlichen Auffassungen über die Aufgabe des Lastenausgleichs eine Reihe von Vorschlägen und eine sehr heftige Diskussion. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, die Auseinandersetzung um den Lastenausgleich bis ins einzelne nachzuverfolgen. Es ist dies außerdem auch nicht erforderlich, weil in den - bereits mehrfach zitierten - vom Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte unter dem Titel "Die Lastenausgleichsgesetze" herausgegebenen Dokumenten zur Entwicklung des Gedankens, der Gesetzgebung und der Durchführung des Lastenausgleichs diese Aufgabe mit großer Genauigkeit erfüllt wurde. Es genügt deshalb, wenn hier die wichtigsten Ideen und Vorschläge zur Gestaltung des Lastenausgleichs, insbesondere in der Frage der Vermögensentschädigung, skizziert werden.

1. Lastenausgleich im Rahmen des allgemeinen Staatshaushalts oder im Rahmen eines Sonderfonds?

Zur Zeit der Diskussion der Lastenausgleichsgesetzesentwürfe war die Frage, ob der Lastenausgleich in den allgemeinen Staatshaushalt eingebettet oder im Rahmen eines eigens dafür zu bildenden Fonds abgewickelt werden solle, bereits entschieden. Für die zur Durchführung des Lastenausgleichs erforderlichen Mittel hatte nämlich § 29 des Umstellungsgesetzes (Gesetz Nr. 63 der Militärregierung) vorgeschrieben, daß sie durch besondere Vermögensabgaben aufzubringen sind, deren Erträge zu diesem Zweck einem außeretatmäßigen Ausgleichsfonds zuzuführen sind. Damit war von den Alliierten die Trennung zwischen allgemeinem Staatshaushalt und Lastenausgleich zwingend vorgeschrieben. Die gesetzgebenden deutschen Stellen standen also gar nicht vor der Wahl, das Lastenausgleichsproblem im Rahmen des allgemeinen Staatshaushalts oder im Rahmen eines von allen übrigen Haushaltsmitteln getrennten Sondervermögens zu lösen. Insofern ist die Kritik an der Schaffung eines selbständigen Ausgleichsfonds, wie sie u.a. Spitaler¹⁾ später vorbrachte, nicht treffend.

2. Die Belastung der erhaltenen Vermögen im Mittelpunkt der Finanzierung des Lastenausgleichs

Alle Vorschläge zur Lösung der Lastenausgleichsfrage gingen davon aus, daß die Belastung der erhalten gebliebenen Vermögen im Mittelpunkt der für den Lastenausgleich erfaßbaren Quellen stehen muß. Über das "Wie" dieser Belastung

1) Spitaler, a.a.O., S. 402 f. und S. 412.

gingen die Meinungen jedoch erheblich auseinander. Diskutiert wurden insbesondere die folgenden Fragen: Naturalabgabe oder monetäre Abgabe, reelle oder nominelle Vermögensabgabe?

a) Art der Belastung

Die Belastung des erhalten gebliebenen Vermögens konnte theoretisch so durchgeführt werden, daß sie zur Abgabe eines Teils der Substanz führt oder so, daß nur ein Teil des Vermögensertrags auf Zeit abgeschöpft wird. Im ersten Fall bestand dann die Möglichkeit, entweder unmittelbar Sachvermögen zur Tilgung der Abgabeschuld zu verlangen (Realteilung) oder eine monetäre Abgabe zu erheben.

Der Wunsch über Naturalabgaben im Rahmen des Lastenausgleichs reale Vermögenswerte zu erhalten, war bei den Geschädigten verständlicherweise weit verbreitet. In dem Memorandum der Verwaltung für Finanzen zum Lastenausgleich vom 17.9.1948 war deshalb auch die Realteilung neben den Geldleistungen vorgesehen. In der Begründung hieß es hierzu: "Die Realteilung vermeidet die Gefahren eines nur von der Geldseite her gesehenen (monetären) LA ebenso sehr wie einen produktionshemmenden Kapitalentzug, sie ermöglicht zugleich eine rasche Abwicklung des LA und gibt dem Geschädigten sofort Mittel in die Hand, die er produktiv einsetzen kann. Die Möglichkeiten einer Realteilung werden daher besonders sorgfältig zu prüfen sein. Sie sind nach Auffassung der Sachverständigen auf manchen Gebieten größer als gemeinhin angenommen wird."¹⁾

1) Memorandum der Verwaltung für Finanzen vom 17.9.1948, a.a.O., S. 86.

Die Beurteilung der Realteilung in dem Memorandum der Verwaltung für Finanzen muß als übertrieben optimistisch angesehen werden, sowohl was die Möglichkeiten der Realteilung anlangt als auch ihre Wirkungen; im Widerspruch zu der erwähnten Auffassung der Sachverständigen, die Möglichkeiten für eine Realteilung wären größer als gemeinhin angenommen, wurde in dem Memorandum im übrigen auch nicht mit nennenswerten Sachleistungen gerechnet.

Gegen eine Realteilung sprachen mehrere Gründe. In der Mehrzahl der Fälle verbot sich eine Realteilung aus ökonomischen Überlegungen heraus. So wies die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe nach Größenklassen ohnehin schon einen sehr hohen Anteil von Betrieben mit geringer Nutzfläche aus. Eine Realteilung im Bereich der Land- und Forstwirtschaft hätte die Mehrzahl der Betriebe unrentabel gemacht und zwar sowohl die Betriebe der Einheimischen als auch die abgetrennten Betriebe der Vertriebenen. Der einzige "Vorteil" einer solchen Politik wäre gewesen, daß man die Überbesetzung in diesem Wirtschaftszweig dann früher erkannt hätte; ob sie leichter zu beseitigen gewesen wäre, darf wohl mit Recht bezweifelt werden. Ähnlich lagen die Dinge im Handwerk und Einzelhandel. Die Struktur von Ein-Mann-Betrieben oder Familienbetrieben hätte weder eine effektive Teilung noch die Hereinnahme eines Teilhabers vertragen. Günstiger wären dagegen die Möglichkeiten für eine Realteilung beim Grundbesitz gewesen. Durch Schaffung des Stockwerkeigentums hätten sich hier Möglichkeiten eröffnet, allerdings mit der Ungerechtigkeit, daß Eigentum an Einfamilienhäusern (wären sie auch noch so luxuriös gewesen) nicht hätte geteilt werden können. Was die Realteilung bei Kapitalgesellschaften betrifft, so konnte es sich nur darum handeln, das Eigentum in Form von Aktien oder GmbH-Anteilen zu splitten.

Das jedoch wäre bereits keine echte Naturalabgabe mehr gewesen und hätte außerdem zu einer sehr ungleichen Behandlung der Geschädigten geführt. Überhaupt ist darauf hinzuweisen, daß die Realteilung die Einheitlichkeit der Belastung und Entschädigung durchbrochen hätte. Ein Naturalausgleich hätte ja nicht in allen Fällen durchgeführt werden können. Da bei monetärer Abwicklung stets das Bewertungsproblem hereinspielt und die Bewertung in aller Regel - gleich nach welchen Grundsätzen sie vorgenommen wird - hinter dem Verkehrswert zurückbleibt, wäre nach zweierlei Maß belastet und entschädigt worden.

All diese Schwierigkeiten, zu denen noch die rein technischen Probleme einer innerhalb kurzer Zeit zu vollziehenden völligen Veränderung der Eigentumsverhältnisse getreten wären, sprachen gegen eine Realteilung und für einheitliche monetäre Abgaben und Entschädigungen.

Das für die Naturalabgabe Gesagte gilt zum Teil freilich auch für eine monetäre Abgabe. Die Vermögenswerte der zu Belastenden bestanden zum weitaus größten Teil aus Sachvermögen, das in den Produktionsprozeß eingeschaltet war und das nicht kurzfristig liquidiert werden konnte, ohne die Grundlagen des Unternehmens zu zerstören. Auch eine monetäre Abgabeschuld konnte deshalb nicht sofort fällig gestellt werden. Damit kam eine "echte" oder "reelle" Vermögensteuer, die nach Weddigen "wirklich die Substanz des Vermögens als Steuerquelle treffen will"¹⁾, nicht in Betracht. Die Belastung der erhalten gebliebenen Vermögen mußte vielmehr über einen längeren Zeitraum erfolgen, d.h. sie mußte in der Form einer zwar einmalig fixierten aber über Jahre zu tilgenden und zu verzinsenden Abgabe verrentet werden. Rein theoretisch kann auch bei dieser Form der Belastung ein Eingriff in die Substanz erfolgen, näm-

1) W.Weddigen, Allgemeine Finanzwissenschaft. Berlin 1964, S. 180.

lich dann, wenn die jährlich zu entrichtenden Leistungen nicht aus den Vermögenserträgen gedeckt werden können. Man war sich jedoch weitgehend darüber einig, daß eine zwar laufende aber in die Substanz eingreifende Vermögensteuer wachstumspolitisch zu große Risiken beinhaltet. Übrig blieb also nur eine sogenannte nominelle Vermögensteuer, die, da sie mit entsprechend niedrigen Sätzen nur die Erträge treffen will, auch als Vermögensertragsteuer bezeichnet wird.

Wie wenig scharf im übrigen die Begriffe der Substanzabgabe, der realen oder nominellen Vermögensteuer sind, zeigt sich daran, daß im Endeffekt eine laufende nominelle oder Vermögensertragsteuer das gleiche finanzielle Resultat für den Belasteten bringen kann wie eine einmalige Substanzabgabe. Dieser Sachverhalt läßt sich am folgenden Beispiel zeigen, das sowohl hinsichtlich der Höhe als auch der Dauer der Belastung auf die Verhältnisse des Lastenausgleichs abgestimmt ist:

Ein Vermögen von 100.000.- DM wächst bei einer jährlichen Verzinsung von 6 % in 30 Jahren auf 574 350.- DM an. Wird durch eine einmalige Substanzabgabe in Höhe von 50 % das Anfangsvermögen auf 50.000.- DM reduziert, so sind nach 30 Jahren nur 287 175.- DM aufgelaufen. Verzichtet man auf die einmalige Substanzabgabe und erhebt stattdessen auf die Dauer von 30 Jahren eine "nominelle" Vermögensteuer von 3,63 % des vollen Anfangsvermögens - das entspricht der "halben" Annuität vom vollen Anfangsvermögen bei einer Laufzeit von 30 Jahren und einem Zins von 6 % -, dann ergibt sich nach 30 Jahren mit 287 370.- DM ein ebenso hohes Endkapital wie im Fall der einmaligen Substanzabgabe von 50 %. Die laufende "nominelle" Vermögensteuer führt also in diesem Fall zum gleichen Ergebnis wie die einmalige Substanzabgabe.

b) Höhe der Belastung

Bei der Diskussion über die Höhe der Belastungssätze wurde versucht, eine "Bilanz" des zukünftigen Lastenausgleichsfonds zu erstellen, mit den Schäden auf der einen und dem belastbaren Vermögen auf der anderen Seite; die Voraussetzungen für dieses Vorhaben waren freilich denkbar ungünstig, da Statistiken über die Höhe der Schäden zu diesem Zeitpunkt völlig fehlten und die mangelhaften Unterlagen hinsichtlich des erhalten gebliebenen Vermögens ebenfalls in großem Umfang Schätzungen verlangten. Der Grundgedanke für die Berechnung des Belastungssatzes orientierte sich dabei an den Grundsätzen des Konkursverfahrens: "Es wird das Verhältnis ermittelt, in dem sich im Durchschnitt das Vermögen der am Lastenausgleich beteiligten Personen durch Kriegs- und Kriegsfolgeschäden vermindert hat. Die ermittelte Relation stellt die einheitliche Quote für den Lastenausgleich dar. Der Lastenausgleich wird so gestaltet, daß alle diejenigen, die ihr Vermögen zu einem über diesem Durchschnitt liegenden Satz erhalten konnten, das darüber hinausgehende Vermögen abzugeben haben. Durch die Ausgleichsmaßnahmen wird dieses Vermögen denen zugeführt, die nur einen unter dem Durchschnittssatz liegenden Teil ihres Vermögens sich erhalten konnten. Als Endergebnis wird also angestrebt, daß alle Kriegsschäden (und Kriegsgewinne) ausgeglichen werden, die Vermögenseinbuße aller im Endergebnis auf einen einheitlichen Prozentsatz gebracht und die Vorkriegsrelation der Vermögen wieder hergestellt wird."¹⁾ Bei dieser quotalen Regelung des Lastenausgleichs hätte sich die Belastung des erhalten gebliebenen Vermögens ganz mechanisch aus dem Verhältnis von Schäden und Vermögen ergeben. In aller Deutlichkeit kommt dies in einem Beitrag in den Schriften des

1) Bundesministerium der Finanzen, Der endgültige Lastenausgleich, a.a.O., S. 202.

Zentralverbandes der Haus- und Grundbesitzer zum Ausdruck, in dem folgende Rechnung vorgeführt wird: "Man rechnet in der Trizone mit Gesamtansprüchen von 185 Milliarden R-Mark bei einem Gesamtvermögensbestand von 80 Milliarden R-Mark. Hieraus ergibt sich bei der Behandlung nach den Grundsätzen des Konkursverfahrens eine Quote von 30 %. Wollte man diese an die Anspruchsberechtigten ausschütten, müßte der erhaltene gebliebene Besitz mit 70 % belastet werden."¹⁾ So sehr die quotale Idee hinsichtlich der Belastung des Vermögens in ihrer Logik grundsätzlich bestach, so wurde sie von den für die Gestaltung des Lastenausgleichs verantwortlichen Gremien letztlich doch nicht ernsthaft in Erwägung gezogen, weil diese glaubten, im Hinblick auf die Notwendigkeit der Erhaltung der Produktions- und Kreditfähigkeit über eine Belastung von 50 % nicht hinausgehen zu sollen²⁾.

Verfolgt man die damalige Diskussion anhand der sehr reichlich vorhandenen Dokumente, so gewinnt man den Eindruck, daß diese Diskussion von zwei Vorstellungen geprägt war. Einmal war man ganz allgemein hinsichtlich der künftigen Entwicklung der westdeutschen Wirtschaft sehr pessimistisch und wollte deshalb keine zu großen Risiken für Wachstum und Beschäftigung durch eine hohe Vermögensbelastung eingehen. Dies kommt deutlich in einem Referat von Gast auf der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministeriums am 30.6.1950 zum Ausdruck, in dem er erklärte: "Die deutsche, in schwerem Existenzkampf befindliche Wirtschaft verträgt keine Substanzverlagerung."³⁾

1) Zentralverband der Haus- und Grundbesitzer, Der Daseinskampf des Hausbesitzers - Um den Lastenausgleich. "Schriften des Zentralverbandes der Haus- und Grundbesitzer". Jg. 1948, 1.H. Abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/1. Bonn 1966, S. 70 f.

2) Vgl. hierzu Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 91.

3) Siehe "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 338.

Zum andern ging man bei der Frage der Belastbarkeit ganz offensichtlich in der Regel von der Belastung des tatsächlichen Vermögens aus und nicht - was entsprechend den Gesetzentwürfen richtig gewesen wäre - von den tiefer liegenden Einheitswerten.

Die Sorge, daß eine zu hohe Belastung die Unternehmerinitiative lähmen könnte, war für die damalige Situation durchaus verständlich. Wohl niemand - auch unter den Experten - konnte sich zu Beginn der 50er Jahre eine derart stürmische Entwicklung der westdeutschen Wirtschaft vorstellen, wie sie sich tatsächlich vollzog. Da man aber erkannte, daß das gesamtwirtschaftliche Wachstum die Voraussetzung für einen funktionierenden Lastenausgleich darstellt, wollte man eben dieses Wachstum in keiner Weise gefährden. Aus diesem Grunde konnte sich Kritik an der Bemessung der beabsichtigten 50%igen Belastung an den - unter dem Verkehrswert liegenden - Einheitswerten auch nicht durchsetzen. Der Bundesminister für Vertriebene hatte in einer schriftlichen Stellungnahme seines Ressorts zu dem Entwurf des beauftragten Bundesministers der Finanzen vom 13.8.1950 eine Korrektur der Einheitswerte bei der Veranlagung zur Vermögensabgabe gefordert. Er wies darauf hin, daß die Einheitswerte anerkanntermaßen in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle beträchtlich unter dem wirklichen Verkaufswert liegen. Die einfache Übernahme der Einheitswerte führe zu falschen Ergebnissen: "Bei Zugrundelegung der unkorrigierten Einheitswerte würde die Vermögensabgabe in der Mehrzahl der Fälle nicht 50 vH, sondern nur $33 \frac{1}{3}$ vH bis 16,6 vH des tatsächlichen Vermögens betragen. Es erscheint deshalb geboten, eine Multiplikation der Einheitswerte mit dem Minimum der Zahl, um welche die Einheitswerte unter dem wirklichen Wert liegen, vorzunehmen."¹⁾

1) Siehe "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 86.

Wenngleich der Bundesminister für Vertriebene mit seiner Forderung nicht durchdrang und die 50 % als "magischer Belastungssatz" nach einiger Zeit ebenfalls nicht mehr umstritten waren, so war damit die Entscheidung über die effektive Belastung des erhalten gebliebenen Vermögens doch erst zum Teil gefallen. Die Diskussion wandte sich nun nämlich der Frage zu, ob und wie die Vermögensabgabe, die ja nicht auf einmal fällig sondern verrentet werden sollte, zu verzinsen ist. Das Bundesfinanzministerium, das mit der Vorbereitung des Lastenausgleichsgesetzes beauftragt war, ging davon aus, daß die Vermögensabgabe (nach Anrechnung der allgemeinen Soforthilfeabgabe) zinslos in 92 gleichen Vierteljahresbeträgen zu entrichten sei (§ 18 des Vorentwurfs eines Gesetzes über einen allgemeinen Lastenausgleich vom 21. Juni 1950¹⁾). Die Verzinsung der Vermögensabgabe sah das Bundesfinanzministerium bereits in der laufenden Vermögensteuer gegeben, deren Satz von 0,75 % auf 1 % bei gleichzeitiger Kürzung der Freibeträge angehoben werden und dem Lastenausgleichsfonds zufließen sollte. Das Vertriebenenministerium und der sogenannte Unkeler Kreis²⁾ waren dann auch mit dieser Regelung nicht einverstanden. Auch der Bundesinnenminister sah in dieser Regelung die Gefahr, daß die Geschädigten den Eindruck erhalten, als ob die fünfzigprozentige Belastung nur auf dem Papier stünde. Er empfahl deshalb zu

1) Siehe "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 284.

2) Der Unkeler Kreis war ein Gremium von Abgeordneten der Regierungsparteien, die in Fragen des Lastenausgleichs besonders sachverständig waren. Dieses Gremium sollte die Entschlüsse der Regierungskoalition bei der Beratung der Gesetzentwürfe vorbereiten. Der Unkeler Kreis stellte "ohne verfassungsmäßige Verankerung eine Art Vorkabinett für die Regierungsentscheidungen zu den wesentlichen Flüchtlingsproblemen, insbesondere dem Lastenausgleich" dar ("Die Welt" vom 20.9.1950). Vgl. hierzu "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 10 f.

prüfen, ob nicht unter psychologischen Gesichtspunkten eine fünfzigprozentige Belastung mit einer Verzinsung von 4 % und 2 % Tilgung sinnvoll wäre¹⁾. Im Grunde genommen war die Diskussion um die Verzinsung jedoch mehr als unproduktiv. Im Endergebnis waren sich die Vorschläge nämlich äußerst ähnlich, sie unterschieden sich fast nur optisch. Nach dem Entwurf des Bundesfinanzministeriums wurde gefordert:

Eine 2 %ige Abgabe vom Gesamtvermögen (auf 25 Jahre) plus 1 % Vermögensteuer (ebenfalls vom Gesamtvermögen); das ergab eine Belastung von 3 % des abgabepflichtigen Vermögens. Der "Unkeler Kreis" forderte:

Eine 2 %ige Tilgung der Abgabeschuld von 50 % des Gesamtvermögens plus 4 % Zinsen auf die Abgabeschuld (bei Freistellung des gesamten Stichtagsvermögens von der Vermögensteuerpflicht); das ergab eine Belastung von ebenfalls 3 % des Gesamtvermögens, allerdings über eine etwas längere Laufzeit (28 Jahre).

Beide Vorschläge waren für die Abgabepflichtigen aus zwei Gründen verhältnismäßig günstig: Im Fall des Finanzministeriums-Vorschlags durfte man ja eigentlich nicht - wie es das Ministerium tat - davon ausgehen, daß die volle Vermögensteuer zur Verzinsung der Vermögensabgabe dient. Denn Vermögensteuer mußte ja vorher auch ohne Lastenausgleich entrichtet werden; die Verzinsung hätte in Wirklichkeit nur in der Differenz zwischen altem und neuem Satz (0,25 %) und der Kürzung der Freibeträge bestanden. Im Falle des Unkeler-Kreis-Vorschlags lagen die Verhältnisse im Grunde genommen ganz ähnlich, denn hier wurde zwar der Zinssatz höher bemessen, dafür jedoch die Vermögensteuer für das am Stichtag vorhandene Vermögen ausgesetzt. Auch für sich betrachtet - also ohne den einsparenden Vermögensteuereffekt -

1) Siehe "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 59.

war die angesetzte Verzinsung im Vorschlag des Unkeler Kreises sehr niedrig. Sie wurde beim Betriebsvermögen mit 4 %, bei Mietwohngrundstücken mit 3 % und bei der Land- und Forstwirtschaft mit 2 % angesetzt. Ausschlaggebend für die unterschiedlichen Zinssätze waren Vorstellungen über den unterschiedlichen Kapitalertrag. Diese Überlegung ist an sich durchaus richtig gewesen. Soweit hierauf jedoch bereits bei den Einheitswerten Rücksicht genommen ist, durfte das in den Zinssätzen nicht nochmal geschehen. In der Tat hat der Gesetzgeber bei der Festlegung der Einheitswerte solche Unterschiede gewollt. Sie sind daraus ersichtlich, daß für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen der Ertragswert, für den städtischen Grundbesitz der gemeine Wert vorgeschrieben worden ist. Dieser Sachverhalt wird in der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über einen Allgemeinen Lastenausgleich (siehe "Die Lastenausgleichsgesetze", a.a.O., Bd. I/2, S.721, Ziff. 15) bestätigt. Es heißt dort: "Durch die Bewertung mit dem Ertragswert sollten die geringere Rendite des so angelegten Vermögens ... berücksichtigt werden." Die vorgesehene Verzinsung stand für die damalige Zeit in krassem Gegensatz zum Marktzins und man konnte auch nicht erwarten, daß sich in absehbarer Zeit ein langfristiger Zinssatz von 4 % durchsetzen wird. Auf die Konsequenzen für die Belastung des Vermögens gehen wir bei Behandlung der endgültigen Lösungen noch ausführlich ein.

Bevor es zu der Entscheidung für eine Vermögensabgabe in der skizzierten Form kam, war auch der Gedanke einer Vermögensausgleichsabgabe diskutiert worden. Die Vermögensausgleichsabgabe sollte auf der Grundlage eines Vergleichs des Vermögens nach dem Stand vom 21. Juni 1948 mit dem nach dem Stand vom 1. Juni 1940 erhoben werden. Hinter diesem Vorschlag stand die Idee, daß durch eine so gestal-

tete Vermögensabgabe a l l e Kriegs- und Kriegsfolgeschäden in weitestgehendem Umfang berücksichtigt würden. Vermögenszuwächse j e d e r Art, insbesondere also auch Währungsgewinne, würden sich dabei abgabeerhöhend auswirken. Man wurde sich jedoch bald darüber klar, daß die Nachteile einer solchen Abgabe größer wären als ihre Vorteile. Vor allem hätte die Erfassung des Anfangsvermögens erhebliche veranlagungstechnische Probleme aufgeworfen. Aber auch die Gleichstellung einer R-Mark aus dem Jahre 1940 mit einer D-Mark aus dem Jahre 1948 wäre wegen der unterschiedlichen Wertentwicklung von Geldvermögen und Sachvermögen unbefriedigend gewesen.

Aus dem Verzicht auf den Vermögensvergleich als Grundlage für die Ausgleichsbesteuerung folgte zwangsläufig die gesonderte Erfassung der Währungsgewinne. So kam es zu den Vorschlägen einer Hypothekengewinnabgabe und einer Kreditgewinnabgabe.

3. "Quotale" oder "soziale" Entschädigung?

Bei der Diskussion um die Gestaltung der Entschädigungsseite des Lastenausgleichs bildeten sich fast von Anfang an zwei Auffassungen heraus. Die eine Gruppe plädierte für eine Vorrangstellung der vermögensrechtlichen Belange im Lastenausgleich und verlangte deshalb die Ausrichtung der Ausgleichsleistungen allein (oder zumindest vorwiegend) an der Höhe des Vermögenverlustes. Vertriebene, die keinen Vermögensschaden geltend machen können, sollten nach dem Willen der "Quotalisten" keine Leistungen aus dem Ausgleichsfonds sondern aus dem allgemeinen Staats-

haushalt bekommen¹⁾. Der Begriff des quotalen Lastenausgleichs hatte allerdings an sich noch eine weiterreichende Bedeutung. Ihm lag die Vorstellung zugrunde, daß die Vermögenseinbuße aller (auf der einen Seite durch die Kriegs- und Kriegsfolgeschäden, auf der anderen durch die Lastenausgleichsabgaben) auf einen einheitlichen Prozentsatz (Quote) gebracht wird (vgl. hierzu die Ausführungen auf S. 44). Im folgenden gebrauchen wir den Begriff der quotalen Entschädigung nur im ersten, sich auf die Entschädigungsseite beschränkenden Sinne.

Die andere Gruppe plädierte für eine vorrangige Berücksichtigung des Eingliederungsgedankens²⁾. Da sie den Anspruch auf Leistungen nicht von erlittenen Vermögensverlusten abhängig machen wollte, wurden ihre Angehörigen als die "Anti-Quotalisten" oder Befürworter eines "sozialen" Lastenausgleichs bezeichnet. Hauptziel war hier nicht die Wiederherstellung der Vermögenslage der Vertriebenen und Geschädigten sondern die Wiederherstellung der früheren Lebenssituation, die nicht nur vom Vermögen abhängig gewesen sei sondern vom Beruf, Stellung im Beruf, nachbarschaftlichen Beziehungen usw.

-
- 1) Für einen quotalen Lastenausgleich setzte sich insbesondere der Ausschuß für den Lastenausgleich in der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands ein (siehe hierzu dessen Stellungnahme vom 27.8.1948. Abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/1. Bonn 1962, S. 57 f.).
 - 2) Zu dieser Gruppe zählten vorwiegend sozialdemokratische Politiker, insbesondere der Generalsekretär des Zonenbeirats der britischen Zone, G. Weissner (siehe hierzu den Vorschlag einer Gruppe von Mitgliedern der SPD-Fraktion des Wirtschaftsrates, der unter der Federführung des Generalsekretärs des Länderrats, Tröger, im Juni 1948 ausgearbeitet wurde. Abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/1. Bonn 1962, S. 45 ff.).

Die Diskussion um die Frage "quotaler" oder "sozialer" Lastenausgleich war weitgehend interessenbezogen. Sie erfolgte kaum unter grundsätzlichen Erwägungen, obwohl durch einen Beitrag von Weddigen, in dem gezeigt wurde, daß die "Gerechtigkeit" einer Lastenausgleichslösung nicht eindeutig definiert ist, hierfür die Basis geschaffen war. Je nachdem, wo in der Spannungsreihe unserer dualistisch bestimmten Wirtschaftsordnung zwischen dem individualistischen Freiheitsgrundsatz und dem kollektivistischen Bindungsgrundsatz der Lastenausgleich angesiedelt werden sollte, ist nach Weddigen die Gerechtigkeit des Lastenausgleichs anders definiert. Er demonstrierte dies für die Extremfälle wie folgt: "Die Individualgerechtigkeit erfordert ... den quotalen Ausgleich der für das Kriegsende ... festgestellten Lasten und Gewinne in der Weise, daß nach Durchführung der erforderlichen Vermögensumschichtung alle Staatsbürger einen gleichen Prozentsatz ihres Vermögens verloren haben. Für pro- bzw. degressive Staffelungen der Abgabe- und Entschädigungssätze sowie für starre Höchstbegrenzungen des dabei zu berücksichtigenden Schadens ist hier im Rahmen der Individualgerechtigkeit grundsätzlich kein Raum ... Ganz anders dagegen würde die Kollektivgerechtigkeit der staatlich zentral geleiteten Planwirtschaft zu unserem Problem des Lastenausgleichs stehen, wenn wir einmal annehmen wollen, daß die heutigen Planwirtschaften sich mit Lastenausgleichsproblemen ihrer Staatsbürger überhaupt beschäftigen würden. Auch hier würde das Versorgungsprinzip eines möglichst gleichen Unterhalts aller Konsumenten gelten. Dies Prinzip würde sich bei reiner Durchführung ganz allein an die heute noch relativ kapitalkräftigen Zensiten halten, ohne Rücksicht darauf, ob und inwieweit auch sie, absolut gesehen, Schäden erlitten haben. ... Alle Entschädigungen größerer erlittener Schäden würde man hier durch scharfe Abwärts-

staffelung der Entschädigungsquoten sowie durch enge absolute Höchstbegrenzungen des zu ersetzenden Schadens stark einschränken."¹⁾ Dieser Beitrag Weddigen wurde in seiner Grundsätzlichkeit offenbar nicht verstanden. So wirft Weisser einige Jahre später Weddigen vor, er hätte sich in Verkennung des wirklichen Sinnes der anti-quotalistischen Position über den "kollektivistischen" Charakter des sozialen Lastenausgleichs verbreitet²⁾.

Beide Gruppen, die "Quotalisten" und die "Anti-Quotalisten" wiesen in ihren Denkmodellen Fehler und Schwächen auf. Dem Schadenerstattungsgedanken der Quotalisten lag "die Vorstellung zugrunde, daß bei Vermögensschädigungen, die im Zusammenhang mit Staatshandlungen erlitten werden, der Staat den Geschädigten gegenüber haftet; und zwar in Höhe des Schadens oder, wenn eine solche Erstattung schlechterdings unmöglich ist, dann doch in möglichst großer Annäherung an den Schadensbetrag. Wird dieser Anspruch erfüllt, so sei (nach den Vorstellungen der Quotalisten) alles Erforderliche geschehen; und wer einen solchen Vermögensschaden nicht geltend machen kann, könne im Prinzip nichts anderes als Fürsorge erwarten."³⁾ Wenn- gleich diese Formulierung von einem Gegner der Quotalisten stammt, so trifft sie doch den Sachverhalt ziemlich genau. Diese Vorstellung der Quotalisten entsprach ihrem Grundsatz von der Wahrung des Privateigentums als der Grundlage der freien Marktwirtschaft und war damit durchaus folgerichtig.

1) W. Weddigen, Grundsätzliches zum Lastenausgleich. "Finanzarchiv", N.F., Bd. 12, S. 524 f.

2) Siehe Weisser, a.a.O., S. 68.

3) Ebenda, S. 67.

Aus den damaligen Diskussionen ergibt sich freilich ziemlich eindeutig, daß dabei auch die Hoffnung Pate gestanden hatte, bei Ausklammerung der Nicht-Vermögensgeschädigten aus dem Lastenausgleich wären entsprechend höhere Leistungen für die Vermögensgeschädigten möglich. Diese Hoffnung konnte nur entstehen, weil die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge übersehen wurden. Die volkswirtschaftliche Steuerlastquote lag damals nach allgemeiner Auffassung bereits an ihrer Obergrenze. Jede Belastung des allgemeinen Staatshaushalts im Zusammenhang mit der Hilfe für Nichtvermögensgeschädigte mußte deshalb ihren Ausgleich in einem entsprechend niedrigeren Satz der Lastenausgleichsabgaben finden.

Der Zusammenhang zwischen Lastenausgleichsabgaben und Steuerlastquote war deshalb so eng, weil der Lastenausgleich nicht über eine Umverteilung der noch vorhandenen Vermögen finanziert werden konnte, sondern nur durch ihre Besteuerung. Es war bald klar geworden, daß "man der produzierenden Wirtschaft gestatten müssen (wird), ihre Vermögensabgabepflicht aus den Erträgen aufzubringen, die sie erarbeitet, ...: Die Vermögensbesteuerung kommt nur als eine nominelle Vermögensteuer in Betracht, sie soll in Wahrheit aus dem Einkommen aufgebracht werden."¹⁾ Die Diskussion über die Gestalt des Lastenausgleichs hätte sehr viel sachlicher verlaufen können, wäre diese Interdependenz damals von den Quotalisten erkannt worden.

Die Anhänger eines "sozialen" Lastenausgleichs fanden die Vorstellungen von einer Lastenausgleichsregelung, bei der es ganz überwiegend oder gar ausschließlich auf die Erstattung von Vermögensverlusten ankommt, als extrem materia-

1) Weddigen, Grundsätzliches zum Lastenausgleich, a.a.O., S. 527.

listisch und wenig sozial, da diese die Schicksale vermögensloser Mitglieder der Gesellschaft mit geringerer Aufmerksamkeit beachte als die der Besitzenden¹⁾. Sie stellten deshalb den Gedanken der Wirtschaftseingliederung aller Vertriebenen und Geschädigten, die "Lebenslagerrestitution"²⁾ in den Vordergrund. Es kam ihnen darauf an, "daß schlechthin die ganze Lebenslage soweit als möglich restituiert wird." War einer früher Selbständiger, so sollte er es nun wieder werden.

Man kann den Befürwortern eines sozialen Lastenausgleichs den Vorwurf nicht ersparen, daß sie mit ihrer Idee der Lebenslagerrestitution ein nicht realisierbares Ziel verfolgten. Die Berufsstruktur, Sozialstruktur usw., wie sie vor dem Krieg im Deutschen Reich vorgelegen hatte, war in Westdeutschland nicht wieder herstellbar. Es wurde damals übersehen, daß z.B. der großen Zahl vertriebener Bauern keine Höfe zur Verfügung gestellt werden konnten, ja, daß sie in der Landwirtschaft auf Dauer nicht einmal als Abhängige beschäftigt werden konnten. Um den Beruf von Weissers berühmtem Bäckermeister aus Glogau³⁾, dessen Existenz wieder aufgebaut werden sollte, war es nicht viel anders bestellt. Die größere Bevölkerungsdichte im Bundesgebiet gegenüber dem Deutschen Reich, die anderen Bodenverhältnisse usw. ließen eine Lebenslagerrestitution einfach nicht zu. Der zu Recht erhobene Vorwurf, die Quotalisten verträten mit ihrem mechanisierenden Restaurierungswillen einen Standpunkt, der sich nicht zu einer Gesamtwürdigung der neuen Lage unseres Volkes durchringt, hätte also auch den Anti-Quotalisten gegenüber erhoben

1) Vgl. hierzu Weissner, a.a.O., S. 68.

2) Ebenda, S. 71.

3) Ebenda, S. 68 f.

werden können. Einen Widerspruch zur Idee der Lebenslagerestitution stellte im übrigen die spätere Kritik der Anti-Quotalisten an den im Rahmen der Soforthilfe gewährten Darlehen dar. Daß die Aufbaudarlehen in erster Linie den Vermögensgeschädigten und damit überwiegend dem Handwerk und dem Einzelhandel und nur sehr wenig der Industrie zufließen, wurde als volkswirtschaftlich bedenklich beurteilt. Als weit sinnvoller wurde dagegen das Instrument des Arbeitsplatzdarlehens betrachtet, "das der Eingliederung ohne Rücksicht auf die frühere soziale Stellung im Beruf dient und daher dem Teil der Volkswirtschaft zufließen kann, von dessen Ausbau die Eingliederung entscheidend abhängt: der Industrie"¹⁾. Der Widerspruch wurde durch den gleichzeitigen Vorwurf kaum gemildert, es würden keine neuen Unternehmenstypen gefördert, die ein Surrogat für die Selbständigkeit hätten bieten können. Die nur in geringem Umfang mögliche Beteiligung an industriellen Gemeinschaftsunternehmen im Rahmen einer abhängigen Beschäftigung hätte wohl kaum die ehemals "selbständige" Lebenslage wieder hergestellt.

Die Auseinandersetzung um die Frage quotaler oder sozialer Entschädigung hielt auch noch an, als die Vorbereitung des Lastenausgleichsgesetzes in das entscheidende Stadium trat. In den "Grundzügen" für den Entwurf eines Lastenausgleichsgesetzes, die im März 1950 vom Bundesfinanzminister vorgelegt wurden²⁾, lehnte dieser die Vorschläge für einen quotalen Ausgleich ab. Da sich der Ausschuß für den Lastenausgleich in der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands schon 1948 im Prinzip für eine quotale Ent-

1) Weisser, a.a.O., S. 70.

2) Bundesministerium der Finanzen, Die Grundzüge für den Entwurf eines allgemeinen Lastenausgleichs, vom 21.3./16.4.1950. Auszugsweise abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 28 ff.

schädigung ausgesprochen hatte, waren die Vorstellungen des Bundesfinanzministers jedoch politisch nicht durchsetzbar. Der "Unkeler Kreis" kritisierte vor allem das Fehlen einer generellen Vorschrift über eine quotale Hauptentschädigung für verlorenes Vermögen und über eine Schadensfeststellung. Damit widersprachen seiner Ansicht nach die "Grundzüge" auch dem Prinzip des individuellen Ausgleichs¹⁾. Letzterer Vorwurf war jedoch unbegründet. Unter individueller Entschädigungsform wurde in der Lastenausgleichsdiskussion nämlich jede Regelung verstanden, die dem einzelnen Geschädigten Leistungen persönlich zukommen läßt; ihr Gegenpol ist die kollektive Entschädigungsform, bei der Geschädigtengruppen im ganzen gefördert werden, so daß dem einzelnen Geschädigten die Leistung nur mittelbar zuteil wird²⁾. Solche individuellen Leistungen sahen jedoch die "Grundzüge" vor und zwar für die Eingliederungshilfe, die Kriegsschadenrente und die Hausratshilfe mit Rechtsanspruch.

Die Kritik an den "Grundzügen" des Bundesministeriums der Finanzen wegen der fehlenden quotalen Hauptentschädigung setzte sich schließlich durch und fand ihren Niederschlag in den Vorentwürfen und Entwürfen des Lastenausgleichsgesetzes, wie sie anschließend von diesem Ministerium vorgelegt wurden. So enthält bereits der Vorentwurf des Gesetzes über einen allgemeinen Lastenausgleich vom 21.6.1950 in §§ 23 ff. die Möglichkeit einer quotalen Entschädigungsform³⁾.

1) Vgl. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 34.

2) Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Der endgültige Lastenausgleich, a.a.O., S. 158.

3) Siehe "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 310 ff.

4. Soziale Degression der Vermögensentschädigung als Brücke zwischen "quotaler" und "sozialer" Konzeption

Die völlige Vernachlässigung sozialer Tatbestände, wie sie den eigentlichen quotalen Vorstellungen zugrundelag, könnte angesichts der akuten sozialen Not vieler Kriegsgeschädigter nicht lange ernsthaft vertreten werden. Es bestand verhältnismäßig bald Einigkeit darüber, daß der Lastenausgleich zumindest nicht nur Vermögensentschädigungen gewähren kann, sondern auch an sozialen Maßstäben ausgerichtete Hilfen gewähren muß. Die Notwendigkeit der Aufteilung eines gegebenen - beschränkten - Finanzvolumens auf Vermögensentschädigungen und soziale Hilfen machte klar, daß damit die Quote der Vermögensentschädigung nur sehr gering ausfallen konnte. Unter diesem Aspekt drangen soziale Motive auch in die Vorschläge zu einer quotalen Vermögensentschädigung. Pate für solche Überlegungen stand nicht zuletzt das Kriegsschädenschlußgesetz vom 30.3.1928, das für Vertreibungsschäden die Entschädigungsquote nach der Höhe des Schadens staffelte (vgl. die Ausführungen auf S. 25). Der Unkeler Kreis kam bei seinen Beratungen vom 13. bis 15.5.1950 zu dem Ergebnis, für die Entschädigung müßten Obergrenzen gezogen werden, außerdem sei eine Abstufung des Verhältnisses zwischen Schaden und Entschädigung je nach der absoluten Höhe vorzusehen¹⁾. Der "Vorentwurf eines Gesetzes über einen allgemeinen Lastenausgleich" vom 21.6.1950 legte die Obergrenze indirekt bei 100 000 RM Vermögensschaden fest, indem er bei der Schadensfeststellung alle Schäden über 100 000 RM in einer Gruppe zusammenfaßte und die Vorausleistungen auf die Hauptentschädigung für die einzelnen Schadensgruppen nicht prozentual sondern in absoluten Beträgen festsetzte. Der Regierungsentwurf vom 22.12.1950²⁾ zog die Obergrenze dann

1) Siehe "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 258.

2) BR-Drucksache Nr. 1080/50.

bereits höher, nämlich bei 150 000 RM (§ 207 in Verbindung mit §§ 208, 216 und Begründung zu § 216). Die Degression der als Eingliederungshilfe vorgesehenen Vorleistungen auf die Hauptentschädigung war in diesen Entwürfen bereits sehr ausgeprägt. Die vorläufigen Entschädigungssätze bewegten sich im Vorentwurf zwischen 100 % für Kleinstschäden und etwa 10 % für Schäden von 100 000 RM. Bei Schäden über 100 000 RM sank im Vorentwurf die Entschädigungsquote unter 10 % ab, da für sie die Entschädigung einheitlich auf 10 000 DM begrenzt wurde.

Neben den sozialen Gründen wurden auch volkswirtschaftliche Gründe für die Degression der Entschädigungssätze geltend gemacht. Das Ziel, möglichst viele der Geschädigten rasch wieder in den Produktionsprozeß einzugliedern, konnte nach herrschender Meinung nur erreicht werden, wenn auch der breiten Masse der Geschädigten Leistungen zukommen, die groß genug sind, um für produktive Zwecke, insbesondere die berufliche Eingliederung, eingesetzt werden zu können. Bei den begrenzten Mitteln war dies aber nur möglich bei einer degressiv gestaffelten Entschädigung.

So logisch die Begründungen für die degressive Entschädigung auch waren, so sind sie doch rein zweckbestimmt gewesen. Eine Diskussion darüber, ob unterschiedliche Entschädigungssätze rechtlich vertretbar sind, wurde damals nicht geführt. Sie entstand erst sehr viel später, nachdem das Lastenausgleichsgesetz längst in Kraft getreten war; die rechtliche Seite der degressiven Entschädigungssätze wird weiter unten noch ausführlich untersucht. Damals wurden lediglich Vergleiche zu der Kriegsschadenregelung nach dem ersten Weltkrieg und zu der Progression der Einkommensteuer gezogen. In der Begründung des Regierungsentwurfs fehlen sogar Verweise auf diese beiden Bezugspunkte. Die Degression wurde lediglich sozial und

daneben wirtschaftlich begründet. Die starke soziale Ausrichtung findet sich jedoch nur auf der Entschädigungsseite. Auf der Abgabeseite wurde auf eine soziale Staffelung entsprechend derjenigen der Einkommensteuer im Gegensatz zu manchen Vorschlägen¹⁾ verzichtet. Eine Begründung findet sich auch hierzu nicht in den amtlichen Entwürfen, obwohl dieses Thema in der Denkschrift des Bundesfinanzministeriums "Der endgültige Lastenausgleich" kurz angesprochen wurde²⁾. Sie kann nur indirekt daraus abgeleitet werden, daß man der Ansicht war, die vorgeschlagene Belastung schöpfe das gesamtwirtschaftlich vertretbare Maß voll aus, so daß eine soziale Staffelung auf der Abgabeseite letztlich nur in der Richtung einer Ermäßigung der vorgeschlagenen Abgabesätze bei kleinerem Vermögen möglich gewesen wäre, was jedoch zu einer Schmälerung des Aufkommens geführt hätte.

III. Die Verwirklichung der Lösungsvorschläge

Mit dem Fortschreiten der Diskussion der Lastenausgleichsfrage wurde immer deutlicher, daß ihre gesetzliche Regelung einen Kompromiß zwischen den verschiedenen Zielsetzungen und Interessengruppen werde darstellen müssen. Für extreme Lösungen, wie sie die Befürworter eines weitgehend kollektiven Lastenausgleichs verfolgten, bestand keine Chance. Diese wollten unter Preisgabe des Grundsatzes, daß die Gesellschaftsordnung in der Bundesrepublik auf dem Privateigen-

-
- 1) Vgl. z.B. den Vorschlag von Grote-Missmahl, Grundsätze eines sozialen Lastenausgleichs. Abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 244 ff.
2) Vgl. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 163.

tum beruht, die Sachwertbesitzer und Währungsgewinnler bis zur Grenze der wirtschaftlichen Tragbarkeit mit Sonderabgaben belasten, den Sachgeschädigten jedoch mit Ausnahme von Rentenzahlungen an Erwerbsunfähige keine individuellen Entschädigungen gewähren. Das Aufkommen aus den Abgaben sollte lediglich allgemein zur Beseitigung der kriegsbedingten sozialen Notstände Verwendung finden und damit "bessere Grundlagen für eine soziale Neuordnung in Deutschland" schaffen¹⁾. Den Befürwortern eines derartigen Ausgleichs wurde indes von den Quotalisten vorgeworfen, mit ihren Ideen auf halbem Weg stehen zu bleiben. "Man kann nicht (und das ist der halbe Weg) den Abgabepflichtigen, d.h. denen, deren Heimat und Substanz ganz oder zum guten Teil erhalten geblieben ist, das Recht einräumen, in der alten Sozialordnung unter der Devise "beati possidentes", wenn auch unter gewissen Opfern, aber mit intakter Grundlage, zu verharren - dem Millionenheer der Vertriebenen und Geschädigten dagegen zumuten, daß sie allein den harten Beginn einer neuen Sozialordnung über sich ergehen lassen. ... Die Neuverteilung von Besitz und Produktionskapazität hat dann unter die gesamte Bevölkerung genau nach den Prinzipien zu erfolgen, die den Geschädigten ... auferlegt werden."²⁾ Andere radikale Lösungen, wie der Naturalausgleich oder die sofortige Fälligestellung der Lastenausgleichsschuld waren ökonomisch zu wenig durchdacht, als daß sie hätten Aussicht auf Realisierung haben können. Eine Beschränkung des Lastenausgleichs nur auf die Vermögensentschädigung und die Überweisung der Erwerbsunfähigen usw. an die staatliche Fürsorge kam ebenfalls nicht ernsthaft in Frage.

-
- 1) H.Tröger, Sozialer oder quotaler Lastenausgleich? "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 596 f.
 - 2) P.P.Nahm, Gegengründe zu der Stellungnahme von Ministerialdirektor Dr. Tröger. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 599 f.

Das Lastenausgleichsgesetz vom 14.8.1952 zeigte schließlich in aller Deutlichkeit sowohl auf der Abgaben- wie auf der Entschädigungsseite die Spuren des Kompromisses. Erwartungsgemäß konnte sich keiner der "extremen" oder "reinen" Lösungsvorschläge durchsetzen. Das Gesetz stieß deshalb weder bei den Abgabepflichtigen noch bei den Geschädigten auf viel Gegenliebe. Die Gruppe der Geschädigten hat von der Verkündung des Gesetzes bis heute immer wieder versucht, die Entschädigungsleistungen durch Novellen zum Gesetz zu verbessern. Wenn die Gruppe der Abgabepflichtigen kaum Versuche unternommen hat, vom Gesetzgeber eine Minderung der Abgabeschuld zu erreichen, so dürfte hierfür die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik von 1952 bis heute maßgebend gewesen sein. Die allgemeine Prosperität ließ die Zahlung der Lastenausgleichsabgaben immer weniger drückend erscheinen, denn die laufende Belastung wurde, bezogen auf die steigenden Einkommen, immer kleiner. Gleichzeitig profitierten die Abgabepflichtigen vom Inflationstrend, der die reale Belastung entscheidend minderte. Auf der Seite der Geschädigten brachte die Inflationierung dagegen eine Kürzung der realen Entschädigungsleistungen. Ganz generell ist festzustellen, daß bei der Diskussion des Lastenausgleichsgesetzes die Probleme, die aus der zeitlichen Streckung der Lastenausgleichsregelung entstanden, nicht gesehen wurden. Sie konnten deshalb auch in die Grundkonzeption des Ausgleichs nicht eingebaut werden. Als später diese Probleme auftraten, hat man sich nie mehr zu einer grundsätzlichen Lösung entschlossen. Was man mit Anpassungsmaßnahmen erreichte, war im Grunde genommen Flickwerk. Entsprach schon die Konzeption des Lastenausgleichsgesetzes von 1952 nicht mehr den ursprünglichen, weiterreichenden Ideen, so blieb die Wirkung dieses Gesetzes - zumindest auf großen Teilgebieten - durch die Entwicklung in der Zeit noch geringer als im Gesetz angestrebt.

1. Nur scheinbare finanzielle Selbständigkeit des Lastenausgleichsfonds

Die ursprüngliche Idee, den Lastenausgleichsfonds völlig von den öffentlichen Haushalten zu trennen, ist nur formal durchgeführt worden. In der amtlichen Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über einen Allgemeinen Lastenausgleich stand hierzu: "Die EntschlieÙung, den Lastenausgleich in sich geschlossen zu gestalten, muß dazu führen, ihn von der öffentlichen Haushaltsgebarung klar zu trennen und damit die Aufgaben des Haushalts und die des Lastenausgleichs deutlich gegeneinander abzugrenzen. Während das allgemeine Steueraufkommen für die Erfüllung der allgemeinen Staatsausgaben zur Verfügung steht, bleibt das Aufkommen aus den Lastenausgleichsabgaben der Bewirkung von Ausgleichsleistungen vorbehalten. Ebensovienig dürfen dann aber für die Erfüllung der besonderen Ausgleichsleistungen allgemeine Steuermittel in Anspruch genommen werden. Hieraus ergibt sich, daß der Gesamtumfang der möglichen Ausgleichsleistungen durch das zu erwartende Gesamtaufkommen bestimmt ist, daß sich also die Regelung der Ausgleichsleistungen unter diesem Gesichtspunkt nur als Verteilungsproblem darstellt."¹⁾ In diesem Entwurf waren deshalb keine Zuschüsse der öffentlichen Haushalte vorgesehen, dafür jedoch war die Vermögensteuer vom 1.1.1953 bis zum 31.12.1978 voll als Ausgleichsabgabe eingeplant (§§ 3 und 51)

Der Gesetzgeber hat diesen Vorstellungen von Anfang an nicht entsprochen und doch eine Verquickung von Lastenausgleichsfonds und öffentlichen Haushalten eingeführt. Die Vermögensteuer wurde nicht Ausgleichsabgabe. In der Fassung vom 14.8.1952 bestimmte das Lastenausgleichsgesetz

1) BT-Drucksache Nr. I/1800.

dafür, daß die Länder das Vermögensteueraufkommen an den Fonds abzuführen haben, jedoch galt diese Regelung nur bis Ende 1957 (also in etwa für die Phase der Eingliederung) und mit der Einschränkung, daß die Zuweisung um die Summe gekürzt werden darf, um die die Ausgleichsabgaben den Jahresbetrag von 1785 Mill.DM übersteigen. Daneben wurde die Bestimmung eingeführt, daß Bund und Länder sich mit 50 % an den Kosten der Unterhaltshilfe zu beteiligen haben. Später wurde die Abhängigkeit des Länderzuschusses vom Vermögensteueraufkommen noch mehr gelöst. Im 4. Änderungsgesetz vom 15.7.1955 wurden die Länder verpflichtet, die Differenz zwischen dem Aufkommen an Lastenausgleichsabgaben und einem Plafondbetrag von 2,6 Mrd.DM zu erstatten, mit der Maßgabe, daß der Zuschuß 90 % des Vermögensteueraufkommens nicht überschreiten darf. Schließlich wurde im 8. Änderungsgesetz vom 26.7.1957 bestimmt, daß die Länder bis einschließlich 1978 dem Fonds 25 % des Vermögensteueraufkommens zur Verfügung zu stellen haben. Die Plafondregelung über die Ergänzung des Aufkommens aus den Lastenausgleichsabgaben auf den Betrag von 2,6 Mrd.DM blieb daneben für die Zeit von 1959 bis 1966 im wesentlichen bestehen; zur Finanzierung wurde hier nun auch der Bund mit einem Drittel herangezogen. Schließlich verpflichtete das 8. Änderungsgesetz den Bund, soweit zur Durchführung des Lastenausgleichsgesetzes vom Rechnungsjahr 1967 an weitere Mittel erforderlich sind, diese zur Verfügung zu stellen. Bestehen blieb der 50 %ige Zuschuß zu den Kosten der Unterhaltshilfe.

Die Preisgabe der Idee der absoluten finanziellen Selbständigkeit des Ausgleichsfonds hätte sich - isoliert betrachtet - nicht zu einem Nachteil der Geschädigten entwickeln müssen. Einmal mußte man sich darüber im Klaren sein, daß die finanzielle Selbständigkeit einer Einrichtung, die keinerlei gesetzgeberische Kompetenz in der Lastenausgleichs-

frage hat, nicht allzuviel bedeutet. Zum andern hätte eine Regelung mit öffentlichen Zuschüssen anstelle der Vermögensteuerübertragung finanziell den Fonds genau so gut oder besser stellen können. Tatsächlich traten freilich an die Stelle der Vermögensteuer als Ausgleichsabgabe öffentliche Zuschüsse, die dem Fonds weniger Mittel zur Verfügung stellten. Das Vermögensteueraufkommen kann aus heutiger Sicht für die Zeit von 1952 bis 1978 mit rd. 60 Mrd.DM geschätzt werden, die Zuschüsse von Bund und Ländern (einschl. jener, die auch noch nach 1978 zu entrichten sind) mit 46 bis 50 Mrd.DM¹⁾. Bei Realisierung des Gesetzentwurfs für einen Allgemeinen Lastenausgleich hätten dem Fonds bis zum Ende der Laufzeit insgesamt also zwischen 10 und 14 Mrd.DM mehr zur Verfügung gestanden, als er nun tatsächlich erhält.

Die Problematik liegt also primär nicht in der de-facto-Preisgabe der finanziellen Selbständigkeit sondern in der vom Gesetzentwurf abweichenden Ausstattung mit Einnahmequellen. Streng genommen ist der Verzicht auf die laufende Vermögensteuer als Ausgleichsabgabe allerdings nicht zu kritisieren, denn man kann bei der Finanzierung des Lastenausgleichs kaum auf Vermögensbestandteile zurückgreifen, die erst nach dem für den Ausgleich entscheidenden Stichtag entstanden sind. Worum es beim Lastenausgleich geht, ist, auf der Grundlage eines Stichtags einen Vermögenstransfer von der Gruppe der Besitzenden zu der Gruppe der Geschädigten vorzunehmen (gleich ob für eine soziale oder quotale Entschädigung). Später entstandenes Vermögen hat hiermit in der Tat nichts zu tun, auch nicht bei einer Verrentung der Abgabeschuld. Insofern wäre die Heranziehung der Vermögensteuer als Ausgleichsabgabe nicht systemrein gewesen. Da der Lastenausgleichsfonds wegen der zeitlichen Streckung der Lastenausgleichsregelung zu Leistungen gezwungen wurde, die

1) In beiden Fällen wurde die eigene Schätzung verwendet (vgl. die Ausführungen auf S. 152 ff. und S. 169 ff.)

mit der Situation der Geschädigten vor dem Ausgleichs-
stichtag ebenfalls nichts zu tun haben (Anpassung konsum-
tiver Hilfen an das steigende (Real-)Einkommensniveau)
hätte man diese Systemunreinheit im Interesse einer aus-
reichenden Ausstattung des Fonds mit finanziellen Mitteln
jedoch ohne Bedenken hinnehmen können.

2. Ungeeignete und unzureichende Finanzausstattung des Lastenausgleichsfonds

Die Ausstattung des Lastenausgleichsfonds mit Einnahmequel-
len hat sich im Lauf der Zeit als nicht geeignet und als
nicht ausreichend erwiesen. Letzteres wird genügend durch
die mehrfache Aufstockung der öffentlichen Zuschüsse be-
wiesen, ersteres läßt sich ebenfalls unschwer beweisen.
Das Schergewicht sollte bei der Finanzierung mit Abstand
auf die Stichtagsabgaben entfallen. Man hat jedoch bei der
Schaffung des Lastenausgleichsgesetzes übersehen, daß un-
modifizierte Stichtagsabgaben für die Lösung eines zeitlich
langgestreckten Lastenausgleichs in einer wachsenden und
leicht inflationären Wirtschaft nicht geeignet bzw. nicht
ausreichend sind. Der Anstieg der Preise und Einkommen er-
zwingt nämlich eine ständige Anpassung der konsumtiven
Hilfen nach oben und auch die Vermögensentschädigungen
müßten dem Preisanstieg entsprechend angehoben werden.
Wenn der Fonds an einer Dynamisierung zumindest der kon-
sumtiven Hilfen nicht vorbeikommt (gleich ob diese regel-
mäßig jedes Jahr oder in zeitlich längeren, dafür jedoch
größeren Sprüngen erfolgt), dann muß ihm auch eine dynami-
sche Einnahmequelle zur Verfügung stehen. Soweit es sich
um die Anpassung an das gestiegene Preisniveau handelt, wäre
es logisch gewesen, wenn man die Ausgleichsabgaben dynami-
siert hätte, denn die Abgabeschuldner profitieren - wie
erwähnt - schließlich von den Preissteigerungen in Form

einer geringer werdenden Reallast der Schuld. Die Dynamisierung der Lastenausgleichsabgaben mittels eines Preisniveauindex hätte zur Lösung der Problematik freilich nur zum Teil beitragen können. Der Zwang zur Anhebung der konsumtiven Hilfen geht ja nicht nur von den steigenden Preisen sondern - und zwar in stärkerem Maße - auch vom Anstieg der Realeinkommen aus, da der Gedanke der Einkommensdynamisierung neben dem Schutz gegenüber steigenden Preisen auch die Anpassung an die allgemeine Einkommensentwicklung umfaßt.

Es ist zuzugeben, daß versucht wurde, der Notwendigkeit dynamischer Einnahmequellen in den öffentlichen Zuschüssen Rechnung zu tragen. Dies gilt einmal für die Beteiligung an den Kosten der Unterhaltshilfe und für den ab 1959 nicht an einen Plafond gebundenen 25 %igen Zuschuß aus dem Vermögensteueraufkommen. Die auf diese Weise erreichte Dynamisierung der Einnahmen reichte jedoch nicht aus, um die Dynamisierung der Leistungen auch bei der Vermögensentschädigung durchführen zu können. Die öffentlichen Haushalte beteiligten sich lediglich an der Finanzierung der zwangsläufigen Mehrausgaben für die konsumtiven Hilfen, übernahmen sie indes nicht voll. Der Fonds mußte also hierfür hohe Milliardenbeträge aus seinen sonstigen Einnahmen einsetzen. Die für die Entschädigung von Vermögensverlusten verfügbaren Mittel ergaben sich auf diese Weise als Rest, so daß die Vermögensentschädigung anteilmäßig immer mehr in den Hintergrund gedrängt wurde: Während die Aufwendungen für die Hauptentschädigung in den ersten quantifizierten Vorstellungen anlässlich der Abfassung des Lastenausgleichsgesetzes reichlich die Hälfte des Gesamtvolumens einnahmen¹⁾, werden sie tatsächlich nur knapp ein Viertel ausmachen²⁾.

1) Vgl. hierzu den Anhang über die zahlenmäßigen Auswirkungen der im Entwurf eines Allgemeinen Lastenausgleichsgesetzes vorgesehenen Regelung. Abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 865 ff.

2) Vgl. die Ausführungen auf S. 174.

3. Bescheidene Belastung des erhaltenen Vermögens

Bei der Vermögensabgabe hat sich der Gesetzgeber für eine Lösung entschieden, die im Kern auf der vom Bundesministerium der Finanzen im Modell A seiner Denkschrift "Der endgültige Lastenausgleich"¹⁾ basiert. Alle am Währungsstichtag vorhandenen Vermögen werden mit einer 50 %igen Abgabe belastet. Diese Abgabe ist in gleichbleibenden vierteljährlichen Teilbeträgen (einschließlich einer Verzinsung der Schuld) innerhalb von 30 Jahren zu entrichten. Die Belastung wurde also verrentet. Die jährlichen Leistungen für Tilgung und Verzinsung wurden so festgesetzt, daß sie im Regelfall aus dem Vermögensertrag geleistet werden können. Nach § 35 LAG ergeben sich unter Zugrundelegung eines am 1. April 1949 beginnenden dreißigjährigen Tilgungszeitraumes (Laufzeit) je nach Vermögensart Annuitäten von 6 %, 5 % und 4 % auf die 50 %ige Abgabeschuld. Die Annuitäten verteilen sich dabei wie folgt auf Zins und Tilgung²⁾:

Tabelle 1: Verrentete Abgabeschuld

Vermögensart	Annuität	Zinssatz	Tilgungs- satz
	% p.a.		
Betriebsvermögen, Grundvermögen (mit Ausnahmen), Sonstiges Vermögen	6	4,42	1,58
Gemischt genutzte Grundstücke	5	2,91	2,09
Land- und forstwirtschaftliche Vermögen, Mietwohngrundstücke, Einfamilienhäuser	4	1,29	2,71

1) Bundesministerium der Finanzen, Der endgültige Lastenausgleich, a.a.O., S. 201.

2) Vgl. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 712.

Aus der obigen Tabelle läßt sich ersehen, daß die 50 %ige Abgabe, wie sie § 31 LAG vorschreibt, nicht realisiert wird. Die Kapitalzinsen sanken in der Bundesrepublik seit der Währungsreform nur ganz kurzfristig unter den Satz von 6 %. Über lange Perioden lag der durchschnittliche Kapitalzins - zum Teil erheblich - über 6 %. Nimmt man den durchschnittlichen Marktzins mit 6 1/2 % an und verlangt man eine marktgerechte Verzinsung der Abgabeschuld, so müßte bei einer Laufzeit von 30 Jahren die Annuität rd. 7 1/2 % betragen. Gemessen an dieser marktgerechten Annuität von 7 1/2 % läßt sich die Vermögensabgabe für die einzelnen Vermögensarten wie folgt beurteilen:

- Die im Gesetz bestimmte Annuität von 6 % bei Betriebsvermögen, Grundvermögen (mit Ausnahmen) und dem sonstigen Vermögen verlangt im Grunde genommen lediglich auf 30 Jahre eine in etwa marktgerechte Verzinsung von der Hälfte des erhalten gebliebenen Vermögens (in Einheitswerten gemessen); eine Tilgung der Schuld erfolgt nicht.
- Bei der 5 %igen Annuität (gemischt genutzte Grundstücke) und bei der 4 %igen Annuität (land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Mietwohngrundstücke, Einfamilienhäuser) wird die Abgabeschuld nicht einmal marktgerecht verzinst, geschweige denn getilgt.

So gesehen stellt die Vermögensabgabe also nur eine zusätzliche laufende Vermögensteuer auf Zeit dar. Die Vermögensabgabe führt also - für sich betrachtet - nicht zu einer Änderung der Vermögensverteilung sondern nur zu einer Änderung der Einkommensverteilung, indem sie den Vermögensertrag ganz oder teilweise auf die Dauer von 30 Jahren beansprucht.

Um einen Vergleich zwischen der Belastung des erhalten gebliebenen Vermögens und der Entschädigung für das verloren gegangene Vermögen im Rahmen der Hauptentschädigung anstellen zu können, ist es zweckmäßiger, nicht danach zu

fragen, ob eine vorgesehene Belastung realisiert wird, sondern die Frage nach der Höhe der tatsächlichen Belastung zu stellen.

An erster Stelle einer solchen Überlegung steht die Bewertung des zu belastenden Vermögens. Nach § 21 IAG gelten für die Ermittlung des Gesamtvermögens die für die Vermögensteuer maßgebenden Vorschriften, bezogen auf den Stichtag des 21.6.1948. Damit werden im wesentlichen die Einheitswerte zugrundegelegt. Die Einheitswerte sind in aller Regel erheblich tiefer angesetzt als der Verkehrswert der Vermögensobjekte. Allgemein gültige Angaben über das Verhältnis von Verkehrswerten zu Einheitswerten liegen leider nicht vor, es gibt jedoch gewisse Anhaltspunkte. Beim Grundvermögen erscheint als Anhaltspunkt der Preisindex für neu erstellte Wohngebäude des Statistischen Bundesamtes geeignet, da das Grundvermögen überwiegend aus Wohngebäuden besteht¹⁾ und angenommen werden kann, daß sich die Preisentwicklung für Neubauten auf bestehende Gebäude überträgt. Nach diesem Index waren Wohngebäude im Jahre 1950 (für 1948 liegen keine Angaben vor) um 91 % teurer als im Jahre 1935. Berücksichtigt man, daß die Finanzbehörden bei der Festsetzung der Einheitswerte im Jahre 1935 bewußt unter den Verkehrswerten geblieben sind, um die Zahl der Einspruchsverfahren möglichst niedrig zu halten, so kann man mindestens von einer Relation Verkehrswerte zu Einheitswerten wie 200 : 100 ausgehen. Beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen lagen die Einheitswerte vermutlich von Anfang an nennenswert unter den Verkehrswerten, so daß hier für den Währungsstichtag ohne großes Risiko etwa mit einer Relation

1) Vgl. hierzu Gutachterausschuß Vermögensteuerschätzung, Das künftige Vermögensteueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland. H. 9 der "Studien zur Finanzpolitik" des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, S. 11 f.

von 250 : 100 gerechnet werden kann; für eine besonders große Kluft zwischen Verkehrswerten und Einheitswerten bei land- und forstwirtschaftlichem Vermögen spricht nicht zuletzt, daß der Gesetzgeber hier für die Bemessung der Hauptentschädigung einen Zuschlag zum festgestellten Schaden von einem Drittel gewährt (§ 245 LAG). Weniger gravierend sind die Abweichungen zwischen Einheitswerten und Verkehrswerten beim Betriebsvermögen, bei dem - allerdings mit Ausnahme der Betriebsgrundstücke - eine ziemlich zeitnahe Bewertung erfolgt. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß in den DM-Eröffnungsbilanzen für das Wertpapiervermögen äußerst niedrige Werte angesetzt waren. In den Jahren nach der Währungsreform kam es dann zu einem sehr starken Anstieg der Aktienkurse, der seine Rechtfertigung zum größeren Teil in der vorausgegangenen Unterbewertung hatte. Man wird unter Berücksichtigung dieser Tatsache und der Bewertungsverhältnisse beim betrieblichen Grundvermögen sowie der Struktur des Anlagevermögens¹⁾ annehmen können, daß die Verkehrswerte hier um annähernd die Hälfte über den Einheitswerten lagen. Die so abgeleiteten Relationen korrespondieren recht gut mit Angaben des Bundesministeriums für Vertriebene über die Belastungssätze bei Zugrundelegung der Einheitswerte. Es nennt bei einer 50 %igen Vermögensabgabe tatsächliche Abgabesätze von 33 1/3 % bis herunter zu 16,6 %²⁾. Dem entsprechen Relationen des Verkehrswertes zum Einheitswert von 150 : 100 bis zu 300 : 100.

-
- 1) Der Orientierung diene die Einheitswertstatistik 1953 (Hauptfeststellung der Einheitswerte der gewerblichen Betriebe auf den 1.1.1953; Hrg. Statistisches Bundesamt, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 253).
- 2) Vgl. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 509.

Geht man von den obigen Relationen des Einheitswertes zum Verkehrswert aus, so ergeben sich Belastungssätze des Verkehrswertes nicht von 50 % sondern nur von 20 % (beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen), 25 % (beim Grundvermögen) und 33 1/3 % (beim Betriebsvermögen).

Bei der obigen Berechnung wurde der Abzug der Verbindlichkeiten vom Einheitswert, wie er im hier zur Anwendung kommenden Vermögensteuerrecht bei land- und forstwirtschaftlichem Vermögen und Grundvermögen vorgesehen ist, außer acht gelassen. Dadurch errechnen sich grundsätzlich zu hohe Belastungsquoten. Wie groß der entstehende Fehler ist, läßt sich nur schwer beurteilen, weil Angaben über den Schuldenstand am 21. Juni 1948 nicht vorliegen. In Betracht der durch die Währungsreform reduzierten Schulden und der Nichtabzugsfähigkeit der Lastenausgleichsabgaben (Hypothekengewinnabgabe, Kreditgewinnabgabe) bei der Vermögensabgabe (§ 210 LAG) dürfte sich der Fehler jedoch in verhältnismäßig engen Grenzen halten. Angesichts der ohnehin bestehenden Unsicherheit über das Verhältnis von Verkehrswert zu Einheitswert kann deshalb der Schuldabzug vernachlässigt werden.

Diese Belastungssätze werden weiter relativiert durch die Verrentung der Abgabeschuld bzw. durch Faktoren, die mit der Verrentung in Zusammenhang stehen. Das ist zum einen die unzureichende Verzinsung der Abgabeschuld und zum anderen die Entwertung der Schuld durch den allgemeinen Preisanstieg während der Laufzeit der Vermögensabgabe. Beide Faktoren finden wir auf der Entschädigungsseite wieder - allerdings dort mit dem umgekehrten Vorzeichen in der Wirkung für den Geschädigten.

Wie bereits erwähnt, schreibt § 35 LAG unterschiedliche Annuitäten von 6, 5 und 4 % vor, die sämtlich unter der Annuität hypothekarisch gesicherter Kredite während der bisherigen Laufzeit der Vermögensabgabe liegen; bei einem durchschnittlichen Marktzins von $6 \frac{1}{2}$ % ergibt sich für Laufzeiten von 30 Jahren eine Annuität von $7 \frac{1}{2}$ %. Diese Annuität wird von den für die Vermögensabgabe vorgeschriebenen Annuitäten um $1 \frac{1}{2}$, $2 \frac{1}{2}$ und $3 \frac{1}{2}$ Prozentpunkte unterschritten. Relativ ausgedrückt betragen die Abweichungen 20 %, $33 \frac{1}{3}$ % und $46 \frac{2}{3}$ %. Der Wert von $46 \frac{2}{3}$ %, der sich für die Annuität bei land- und forstwirtschaftlichem Vermögen, bei Mietwohngrundstücken und Einfamilienhäusern ergibt, ist vermutlich insofern überhöht, als die Verzinsung des in diesen Vermögensbereichen angelegten Kapitals unter der am Markt zu erreichenden Verzinsung für hypothekarisch gesicherte Kredite zurückbleibt. Der Gewinn für den Abgabepflichtigen aus der Differenz zwischen echter Verzinsung und vorgeschriebener Verzinsung der Abgabeschuld bleibt aber auch nach Berücksichtigung dieses Tatbestandes noch recht beachtlich. Im Minimum ist dieser Gewinn also bei allen Vermögensarten mit 20 % zu veranschlagen. Das bedeutet, daß die oben ermittelten Belastungssätze der Verkehrswerte durch die hinter den Marktsätzen zurückbleibende Verzinsung um ein Fünftel niedriger anzusetzen sind. Es ergeben sich dann Belastungen von $16 \frac{2}{3}$ %, 20 % und $26 \frac{2}{3}$ % des Verkehrswertes.

Die während der Laufzeit der Vermögensabgabe eintretende Erhöhung der Stichtagswerte des abgabepflichtigen Vermögens - die auch als Erhöhung der Rendite des konstanten Stichtagsvermögens ausgedrückt werden kann - läßt die Belastungssätze an sich noch weiter schrumpfen. Legt man die Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung bis 1971 zugrunde und unterstellt man für die Restlaufzeit der Vermögensabgabe einen Anstieg dieses Preisindex um jahresdurchschnittlich lediglich $2 \frac{1}{2}$ %, so errechnet

sich für die Gesamtlaufzeit bis 1979 ein Realwert der gezahlten Vermögensabgabe, der um ein Fünftel niedriger ist als der Nominalwert. Damit verbleibt letztlich eine tatsächliche Belastungsquote des Verkehrswertes des abgabepflichtigen Vermögens zwischen einem Achtel und einem Fünftel.

Allerdings muß die so errechnete weitere Reduzierung der Belastungsquote als fragwürdig bezeichnet werden. Sie läßt nämlich außer acht, daß - soweit es sich um abzuschreibendes Vermögen handelt - bei einem Anstieg des Verkehrswertes des Stichtagsvermögens kein echter Wertzuwachs vorliegt. Bei Abschreibung unter Wiederbeschaffungsgesichtspunkten müssen nämlich entsprechend dem Preisanstieg höhere - über den Anschaffungswert hinausgehende - Abschreibungen kalkuliert werden.

Der Gesetzgeber könnte heute darauf hinweisen, daß er so niedrige Belastungssätze nicht gewollt hat, diese vielmehr ein Produkt der Entwicklung in der Zeit seien; er habe den Preisanstieg in seiner Stärke nicht prognostizieren können. Eine vorausschauende Berücksichtigung dieses Faktors in Form eines von Anfang höheren Abgabesatzes wäre auch rechtlich nicht möglich gewesen. Was jedoch möglich und notwendig gewesen wäre, das wäre eine sich den tatsächlichen Verhältnissen elastisch anpassende Regelung gewesen, bei der der Preisanstieg nachträglich die nominale Abgabeschuld erhöht hätte. Spitaler machte dem Gesetzgeber allerdings auch schon die niedrige Belastung zum Vorwurf, die allein wegen der Zugrundelegung der Einheitswerte entstand. Wenn das Lastenausgleichsgesetz den Ausdruck gebrauche, daß eine 50 %ige Vermögensabgabe erhoben werde, so hätte dies ganz falsche Vorstellungen in der Öffentlichkeit ausgelöst. Nach Spitaler mußte es dem Gesetzgeber im Jahre 1952 klar gewesen sein, daß

fiktive Bewertungen auf nicht vorhandenen Wertgrundlagen niemals die Hälfte der Vermögenssubstanz der nicht geschädigten Bevölkerung beanspruchen werde¹⁾.

In diesem Zusammenhang sei noch kurz auf die damalige Argumentation eingegangen, daß die Abgabeschuld nicht zu hoch angesetzt werden dürfe, weil der Vermögensertrag, aus dem die Vermögensabgabe geleistet werden müsse, auch durch die laufenden Steuern beansprucht werde. "Eine Annuität der Abgabeschuld von 4 % bedeutet bei einer 50 %igen Vermögensbelastung eine 2 %ige jährliche Abgabe vom Vermögen, d.h. bei einer 5 %igen Rendite eine 40 %ige Belastung des Ertrags. Eine solche Belastung ist also schon theoretisch nur denkbar, wenn die laufende Besteuerung nicht mehr als 60 % des Ertrags beansprucht. Diese Grenze wird derzeit schon bei Einkommen mittlerer Größe erreicht. Praktisch durchführbar wird eine solche Belastung erst bei einem niedrigen Prozentsatz der laufenden Steuern sein, da dem Vermögensbesitzer ein gewisser Teil des Ertrags verbleiben muß, wenn eine wirtschaftlich zweckmäßige Vermögensverwendung erreicht werden soll."²⁾ Dieses Beispiel hat nur Aussagekraft in den Fällen, in denen Einheitswert und Verkehrswert gleich groß sind, ein Fall, der - das mußte auch dem Bundesministerium der Finanzen damals klar gewesen sein - in der Praxis nicht vorkommt. In Wirklichkeit blieb von Anfang an nach Abzug der laufenden Steuern und der Vermögensabgabe eine nicht unbeachtliche Rendite übrig.

1) Siehe Spitaler, a.a.O., S. 369 ff.

2) Bundesministerium der Finanzen. Der endgültige Lastenausgleich, a.a.O., S. 172.

4. Gesamtwirtschaftlich geringes Volumen des Lastenausgleichs

Legt man die Schätzung des Bundesausgleichsamtes nach dem Stand vom 1.1.1970 zugrunde, so ergibt sich für die gesamte Laufzeit des Lastenausgleichsfonds (einschl. Soforthilfefonds) ein Volumen von Einnahmen und Ausgaben in Höhe von rd. 114 Mrd.DM. Dieser Betrag ist jedoch insofern überhöht, als in ihm auf der Einnahmenseite die Kreditaufnahme und die Rückflüsse von Darlehen enthalten sind und auf der Ausgabenseite die Aufwendungen für den Schuldendienst und die Darlehensgewährung. Diese Vorgänge müssen eliminiert werden, weil sie keine echten Einnahmen und Ausgaben darstellen und damit das Volumen des Fonds aufblähen. Es ergibt sich dann ein bereinigtes Einnahmenvolumen von 91,5 Mrd. DM und ein bereinigtes Ausgabevolumen von 90 Mrd.DM; die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben ist darin begründet, daß die Darlehensgewährung höher angesetzt ist als der Rückfluß aus diesen Darlehen.

Aus der heutigen Sicht zumindest muß dieses Volumen des Fonds im Hinblick auf gesamtwirtschaftliche Größen als äußerst bescheiden bezeichnet werden. Hinsichtlich der unmittelbaren Belastung der Abgabepflichtigen ist überdies zu berücksichtigen, daß von diesen 91,5 Mrd.DM nur 52,5 Mrd.DM den Lastenausgleichsabgaben entstammen, 17,5 Mrd.DM dagegen dem Vermögensteuerzuschuß und der Rest von 21,5 Mrd.DM sonstigen Zuschüssen von Bund und Ländern (20,5 Mrd.DM) und den übrigen Einnahmen. Ohne Zweifel entspricht der Betrag von 52,5 Mrd.DM (der auch noch die Verzinsung der Abgabeschuld enthält) bei weitem nicht der Hälfte der Vermögenssubstanz der Abgabepflichtigen, wie sie nach dem Kriege effektiv vorlag. Schon bei einem Zinssatz von 4 % ergibt sich ein Zeitwert der Lastenausgleichsabgaben zu Beginn der Laufzeit von ledig-

lich rd. 31,5 Mrd.DM. Legt man einen Zinssatz von $6 \frac{1}{2} \%$ zugrunde, was der Marktlage entspricht, so betrug der Zeitwert der Vermögensabgabe damals sogar nur rd. 24,5 Mrd.DM.

Über die tatsächliche Vermögenssubstanz der Abgabepflichtigen nach dem Krieg gibt es leider keine Angaben. Man kann jedoch durch Heranziehung anderer Größen Anhaltspunkte gewinnen. Einen gewissen Aufschluß geben die Angaben des Statistischen Bundesamtes über das reproduzierbare Anlagevermögen¹⁾. Danach betrug 1950 das Nettoanlagevermögen aller Wirtschaftsbereiche (ohne Staat, einschl. Wohnungswirtschaft) im Bundesgebiet (ohne Saarland und Berlin) in Preisen von 1962 256 Mrd.DM. In jeweiligen Preisen betrug es schätzungsweise etwa 200 Mrd.DM²⁾. Obwohl dieser Betrag nicht den Wert des Grund und Bodens enthält, ist er bereits rd. achtmal größer als der bei $6 \frac{1}{2} \%$ Zins errechnete Zeitwert der Vermögensabgabe. Sicher ist diese Rechnung grob, sie vermag aber doch die Aussagen über die Höhe der Belastung des abgabepflichtigen Vermögens, die vorher anhand von Einzelfällen gewonnen wurden, mittels gesamtwirtschaftlicher Daten abzusichern. Eine derart niedrige Belastung des erhalten gebliebenen Vermögens mußte sich notwendigerweise in entsprechend niedrigen Leistungen auf der Entschädigungsseite ausdrücken.

-
- 1) H.Lützel, Das reproduzierbare Anlagevermögen in Preisen von 1962. "Wirtschaft und Statistik", hrsg. vom Statistischen Bundesamt. Wiesbaden 1971, S. 593 ff.
 - 2) Da das Statistische Bundesamt das reproduzierbare Anlagevermögen bisher nur in Preisen von 1962 veröffentlichte, wurde der Wert über das nominale Bruttoinlandsprodukt des Jahres 1950 (98 Mrd.DM) und über den Kapitalkoeffizienten des Jahres 1950 für die Summe der Wirtschaftsbereiche ohne den Staat (4,0; vgl. Lützel, a.a.O., S. 604) geschätzt. Das sich zunächst ergebende Bruttoanlagevermögen von 392 Mrd.DM wurde unter Verwendung des Verhältnisses von Brutto- zu Nettoanlagevermögen auf der Preisbasis 1962 (1,94) auf das Nettoanlagevermögen (202 Mrd.DM) umgerechnet.

5. Angestrebtes Gleichgewicht zwischen "quotalen" und "sozialen" Leistungen im Zeitablauf immer weniger erreicht

Wie nicht anders zu erwarten gewesen war, mußte auf der Leistungsseite des Lastenausgleichs eine Kompromißformel gefunden werden, die den gegensätzlichen Forderungen nach dem reinen "Ausgleich von Lasten" und nach der "reinen Eingliederung" Rechnung trug. Bereits in der Präambel zum Lastenausgleichsgesetz stehen beide Aufgaben gleichrangig nebeneinander. Entsprechend der Höhe des jeweils erlittenen Schadens werden als "Ausgleichsleistungen" die Hauptentschädigung, die Hausratentschädigung und die Leistungen im Währungsausgleich für Sparguthaben Vertriebener gewährt. Neben diesen, mehr oder weniger auf dem "quotalen" Grundsatz basierenden Entschädigungen für Vermögensverluste, gewährt das Lastenausgleichsgesetz eine Reihe "sozialer" Hilfen, die vorwiegend der Eingliederung der Vertriebenen dienen. Hierzu gehören insbesondere die Kriegsschadenrente in Form der Unterhaltshilfe, Eingliederungsdarlehen, die Wohnraumhilfe, die Leistungen aus dem Härtefonds und die sonstigen Förderungsmaßnahmen wie z.B. die Gewährung von Ausbildungshilfe. Die Gewährung dieser Hilfen hängt wesentlich von sozialen Voraussetzungen in der Person des Geschädigten (Alter, Bedürftigkeit usw.) ab.

Der Kompromiß zwischen dem Streben nach quotalen und sozialen Hilfen setzte sich jedoch nicht nur in der Mischung beider Leistungstypen durch, vielmehr tragen auch die einzelnen Leistungsarten z.T. Kompromißcharakter. Das gilt sogar in besonderem Maße für die Hauptentschädigung, die eigentlich am meisten dem Gedanken einer quotalen Entschädigung entspringt. Dieser quotale Gedanke stellt vor allem auf die Wahrung des Eigentumsbegriffs ab und die Selbstverantwortlichkeit des Einzelnen hinsichtlich seiner Eingliederung in die nach dem Krieg entstandene Lage. Ihm wird

in der Hauptentschädigung dadurch Rechnung getragen, daß das Ausmaß der Entschädigung vom Ausmaß des Vermögensschadens abhängig gemacht ist: Je höher der Schaden, desto höher die Entschädigung. Dieser Grundsatz gilt allerdings nur für die absolute, nicht für die relative Höhe der Entschädigung. Mit zunehmender Schadenshöhe sinkt der Entschädigungssatz ab und zwar in stark degressiver Form. Diese Degression der Entschädigungsstaffel ist rein sozial ausgerichtet und bedeutet eine Relativierung des Individualprinzips der völlig ungebundenen freien Marktwirtschaft, wie sie grundsätzlich unserem System der sozialen Marktwirtschaft entspricht, das eine produktive Synthese von Individual- und Kollektivprinzip, von Persönlichkeit und Gemeinschaft darstellt. Die Problematik dieses Kompromisses in rechtlicher und wirtschaftlicher Sicht wird in dem Kapitel über die Unzulänglichkeiten der Hauptentschädigung noch näher behandelt.

Ebenfalls stark sozialen Charakter trägt die Hauptentschädigung in ihrer verrenteten Form, der Entschädigungsrente, da sie an einen Einkommenshöchstbetrag und an eine bestimmte Altersgrenze bzw. Erwerbsunfähigkeit infolge von Krankheit oder Gebrechen gebunden ist.

Mit der Mischung der quotalen und sozialen Elemente in den Leistungen des Ausgleichsfonds erschien dem Gesetzgeber die Leistungsstruktur hinreichend ausgewogen. Man rechnete damit, daß die Eingliederungsmaßnahmen im Verlauf einiger Jahre ihren Zweck erfüllt haben und dann auslaufen würden. Eine ähnliche Entwicklung erwartete man auch für die Unterhaltshilfe. Die erste Phase des Lastenausgleichs wurde deshalb inoffiziell als die Eingliederungsphase bezeichnet. Diese Erwartung wurde hinsichtlich der reinen Eingliederungsleistungen auch weitgehend erfüllt, nicht dagegen hinsichtlich der Unterhaltshilfe. Das Volumen der Unterhalts-

hilfe nahm bis zum Jahre 1965 zu, seither ist es nur geringfügig kleiner geworden. Der Grund für diese Entwicklung liegt in einer Reihe von Korrekturen des ersten Lastenausgleichsgesetzes, das ganz offensichtlich in bestimmten Teilen nicht mit genügendem Weitblick gestaltet worden war. In der ersten Fassung des Lastenausgleichsgesetzes war jedes "Hineinwachsen" in die Unterhaltshilfe - abgesehen von der Anlaufperiode- unterbunden worden¹⁾. Die Altersvoraussetzungen des § 264 LAG besagten nicht nur, daß der Geschädigte das 65. Lebensjahr (bei Frauen das 60. Lebensjahr) vollendet haben muß sondern auch, daß er vor dem 1.1.1890 (bei Frauen vor dem 1.1.1895) geboren sein, also das Mindestalter bis zum 31.12.1954 erreicht haben muß. Eine ähnliche Einschränkung bestand hinsichtlich der Erwerbsunfähigkeit (§ 265); diese mußte spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Lastenausgleichsgesetzes bereits bestanden haben. Die Beschränkung des Personenkreises wurde später schrittweise gelockert und der Kreis der Begünstigten ausgeweitet: Die Erweiterung der ursprünglich stark eingeschränkten Voraussetzungen für die Gewährung von Unterhaltshilfe haben dazu geführt, daß die Zahl der Unterhaltshilfeempfänger weit langsamer abnahm als man zunächst erwartet hatte. Hinzu kam, daß die Leistungen je Unterhaltshilfefall in Anpassung an die allgemeine Einkommensentwicklung laufend erhöht wurden. Damit entwickelte sich die Unterhaltshilfe zu der gewichtsmäßig bedeutendsten Leistungsart des Lastenausgleichsfonds. Von 1949 bis einschließlich 1970 beliefen sich die Aufwendungen für die Unterhaltshilfe bereits auf 21,6 Mrd.DM gegenüber nur 14,5 Mrd.DM für die Hauptentschädigung. Im Entwurf des ersten Lastenausgleichsgesetzes aus dem Jahre

1) Vgl. hierzu E.Panse, Die Entwicklung der Unterhaltshilfe im Lastenausgleich. "Der Fachberater für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte", Hrsg. Der Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, Jg. 1965, S. 285 ff.

1950 waren die Aufwendungen für die Kriegsschadenrente, soweit sie nicht Vorauszahlungen auf die Hauptentschädigung darstellen (das entspricht weitgehend der Unterhaltshilfe), für die Gesamtlaufzeit des Fonds nur mit 3,75 Mrd.DM angesetzt worden¹⁾. Die Aufwendungen für die Hauptentschädigung wurden damals auf 17 Mrd.DM veranschlagt. Bis zum Auslaufen des Ausgleichsfonds wird sich das Verhältnis noch weiter zugunsten der Unterhaltshilfe verändern.

In diesen Zahlen kommt mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck, wie weit sich die Struktur der Leistungsseite des Lastenausgleichsfonds von den ursprünglichen Zielvorstellungen entfernt hat. Das Gleichgewicht zwischen quotalen und sozialen Entschädigungsleistungen, das man angestrebt und in der ersten Fassung des Lastenausgleichsgesetzes glaubte gefunden zu haben, ist im Laufe der Zeit immer mehr verloren gegangen. Im Kapitel über die finanziellen Möglichkeiten für eine Verbesserung der Hauptentschädigung wird hierauf ausführlicher eingegangen.

1) Vgl. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 874.

Kapitel 3

Mängel der Hauptentschädigung

In der Begründung zum Entwurf des Gesetzes über einen allgemeinen Lastenausgleich wurde die Hauptentschädigung begrifflich als "die eigentliche Ausgleichsleistung, durch welche die erlittenen Schäden am Vermögen abgegolten werden sollen" bezeichnet¹⁾. Weiter hieß es dort: "Weil die Hauptentschädigung in den Mittelpunkt der Ausgleichsleistungen gestellt wurde, mußte auch vorgesehen werden, daß für ihre Zwecke der überwiegende Teil der zur Verfügung stehenden Mittel Verwendung finden soll."¹⁾ Diese Bemerkungen deuteten auf die zentrale Rolle der Hauptentschädigung im Rahmen des Lastenausgleichs hin. Daß die Hauptentschädigung diese zentrale Rolle in Wirklichkeit nicht einnimmt, wurde bereits im vorangegangenen Kapitel kurz dargestellt. Die enttäuschende Rolle, welche die Hauptentschädigung innerhalb der Struktur der einzelnen Leistungsarten des Ausgleichsfonds spielt, ist aber auch kennzeichnend hinsichtlich der Bedeutung der Hauptentschädigung für die Geschädigten. In den folgenden Abschnitten wird diese Behauptung erhärtet und den Ursachen für diese unbefriedigende Entwicklung nachgegangen.

I. Entschädigung auf der Grundlage der Einheitswerte

Die Voraussetzung für die Gewährung von Hauptentschädigung besteht nach § 243 LAG im Vorliegen von Vertreibungsschä-

1) Vgl. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 826.

den, Kriegssachschäden und Otschäden an Wirtschaftsgütern, die zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen, zum Grundvermögen oder zum Betriebsvermögen im Sinne des Bewertungsgesetzes gehören, sowie an Gegenständen, die für die Berufsausübung oder für die wissenschaftliche Forschung erforderlich sind (Abs. 1), oder im Vorliegen von Vertreibungs- und Otschäden an Reichsmarkspareinlagen, an anderen privatrechtlichen Geldwerten-Ansprüchen, an Gewerbsberechtigungen im Sinne des Bewertungsgesetzes sowie an Anteilen an Kapitalgesellschaften und an Geschäftsguthaben bei Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, soweit es sich nicht um Reichsmarkspareinlagen handelt, aus denen Entschädigung im Währungsausgleich für Sparguthaben Vertriebener gewährt wird (Abs. 2).

Die Bemessung der Hauptentschädigung richtet sich nach der Höhe des festgestellten Schadens; auf Grund der Schadensfeststellung wird der unmittelbar Geschädigte dann nach § 246 LAG in eine Schadensgruppe eingestuft. Vertreibungsschäden an land- und forstwirtschaftlichem Vermögen, Grundvermögen und Betriebsvermögen im Sinne des Bewertungsgesetzes sind nach § 12 Feststellungsgesetz unter Zugrundelegung des zuletzt festgestellten Einheitswertes festzustellen; langfristige Verbindlichkeiten, die im Zeitpunkt der Vertreibung mit land- und forstwirtschaftlichem Vermögen oder Grundvermögen in wirtschaftlichem Zusammenhang standen oder an solchem Vermögen dinglich gesichert waren, sind gesondert festzustellen. Entsprechendes gilt für Vertreibungsschäden an Gewerbeberechtigungen im Sinne des Bewertungsgesetzes, die nicht zum Betriebsvermögen gehören. Für Kriegssachschäden und Otschäden gelten analoge Regelungen (§ 13 Feststellungsgesetz und § 19 Feststellungsgesetz).

Die Einheitswerte stellen Bruttowerte dar, denen die Schuldverpflichtungen gegenüberstehen. Um den Vermögensverlust zu erfassen, sind deshalb die Schulden vom Einheitswert abzusetzen; dies gilt nicht beim Betriebsvermögen, da die Schuldverpflichtungen einer betrieblichen Einheit im Einheitswert des Betriebes berücksichtigt sind (sie werden vom Rohvermögen mit ihrem vollen Nennbetrag abgesetzt). Das Lastenausgleichsgesetz bestimmt entsprechend den Abzug langfristiger Verbindlichkeiten, die nach § 12 Feststellungsgesetz bei land- und forstwirtschaftlichem Vermögen oder Grundvermögen gesondert festzustellen sind, in seinem § 245 Abs. 2 und 3. Allerdings sind von den festgestellten Vertreibungsschäden und Ostschäden an land- und forstwirtschaftlichem Vermögen sowie an Grundvermögen festgestellte langfristige Verbindlichkeiten, die im Zeitpunkt der Vertreibung mit diesem Vermögen in wirtschaftlichem Zusammenhang standen oder an ihm dinglich gesichert waren, lediglich mit ihrem halben Reichsmarkennennbetrag abzusetzen. Für Kriegsschäden gilt eine ähnliche Regelung. In dem Abzug lediglich des halben Schuldenbetrages wird häufig ein gewisser Ausgleich gesehen für die Zugrundelegung der so niedrigen Einheitswerte. Dies ist jedoch, wie weiter unten dargelegt wird, eindeutig falsch.

Die Zugrundelegung der Einheitswerte für die Schadensberechnung erschien dem Gesetzgeber vor allem aus zwei Gründen zwingend¹⁾:

1. "Die Einheitswerte mögen den Verkehrswerten oder den gemeinen Werten vielfach nicht genau entsprechen. Sie sind aber die einzigen Werte, welche die bei Durchführung des

1) Vgl. hierzu BR-Drucksache Nr. 1080/50, Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über einen Allgemeinen Lastenausgleich. Abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 819 f..

Gesetzes entscheidend wichtige Voraussetzung erfüllen, daß ein nach einheitlichen Grundsätzen bestimmter rechnerischer Maßstab für den Ansatz der einzelnen Schäden gegeben sein muß."

2. "Der Ansatz der Einheitswerte entspricht allgemein steuerlichen Grundsätzen. Dies ist insbesondere deswegen von Bedeutung, weil die Geschädigten, insbesondere die Kriegssachgeschädigten, zum nicht unbeträchtlichen Teil gleichzeitig ausgleichsabgabepflichtig sind und insoweit eine Entschädigung im Wege der Ermäßigung der Abgabeschuld ... erhalten. Ein einheitlicher Ansatz der Schäden nach dem Zweiten Teil des Gesetzes (Ausgleichsabgaben) und dem Dritten Teil des Gesetzes (Ausgleichsleistungen) ist daher zwingend geboten."

Grundsätzlich ist gegen die Anwendung der Einheitswerte lediglich einzuwenden, daß im Zeitpunkt des Schadens Einheitswerte und Verkehrswerte je nach Vermögensart unterschiedlich voneinander abwichen. Die Tatsache, daß die Einheitswerte beträchtlich hinter den Verkehrswerten zurückblieben, hätte ja entweder durch Zuschläge zu den Einheitswerten oder durch entsprechend höhere Entschädigungsquoten ausgeglichen werden können. Solche Zuschläge wurden jedoch vom Gesetzgeber zunächst vollkommen abgelehnt. Da die Entschädigungssumme durch das für Ausgleichsleistungen verfügbare Gesamtaufkommen bestimmt wurde, hätten nach Ansicht des Gesetzgebers Zuschläge zu den Einheitswerten eine Reduzierung der Entschädigungsquoten verlangt. Isoliert betrachtet war diese Argumentation durchaus logisch. Sie übersah jedoch, daß die Einheitswerte nicht nur auf der Entschädigungsseite hinter den Verkehrswerten zurückgeblieben waren sondern auch auf der Abgabenseite. Mit entsprechenden Zuschlägen zu den Einheitswerten auf der Abgabenseite hätte sich das Problem logisch lösen lassen.

Zumindest aus heutiger Sicht wäre eine solche Lösung mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten in Einklang zu bringen gewesen. Wie in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt wurde, ist die Belastung durch die Lastenausgleichsabgaben einzelwirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich sehr gering. Ihre Erhöhung durch Zuschläge zu den Einheitswerten wäre ohne weiteres vertretbar gewesen.

Es kam zwar schließlich doch zu einer Korrektur der Einheitswerte als Bemessungsgrundlage für den eingetretenen Schaden in Form von Zuschlägen zum festgestellten Schaden, jedoch - bezogen auf die Differenz zwischen Einheitswerten und Verkehrswerten - in nicht ausreichendem Umfang. § 245 LAG bestimmt lediglich für die festgestellten Schäden an land- und forstwirtschaftlichem Vermögen einen Zuschlag in Höhe eines Drittels. Für die übrigen Vermögensarten gestattet das Gesetz keine entsprechenden Zuschläge.

Eine weitere Modifizierung der festgestellten Schäden erfolgt durch den Schuldenabzug. Wie erwähnt, wird nicht der Gesamtbetrag der festgestellten langfristigen Verbindlichkeiten, die im Zeitpunkt der Vertreibung mit dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen oder dem Grundvermögen in wirtschaftlichem Zusammenhang standen, vom festgestellten Einheitswert abgezogen sondern nur die Hälfte der Schuld. Diese Halbierung des Schuldenabzugs war dringend geboten, sollte nicht die Zugrundelegung der Einheitswerte sich in doppelter Weise zum Nachteil der Geschädigten auswirken. Während nämlich die Schäden in Einheitswerten auf der Preisbasis des Jahres 1935 ermittelt wurden, sind die Verbindlichkeiten in jeweiligen Werten erfaßt. Entsprechend dem zugrundegelegten System der Vermögensteuer treffen hier zweierlei Bewertungsmethoden aufeinander. Was sich jedoch bei der Vermögensteuer zugunsten des Steuerpflichtigen auswirkt, nämlich die "Vernichtung von Vermögen" durch die höhere Bewertung der Verbindlichkeiten, wirkt sich hier zu

Lasten der Geschädigten aus. Dieser Nachteil wird nun dadurch grundsätzlich vermieden, daß der festgestellte Schaden nur um die Hälfte der Verbindlichkeiten gekürzt wird. Neutral ist diese Halbierung dann, wenn die Relation von Verkehrswert zu Einheitswert $200 : 100$ beträgt. Ist dieses Verhältnis kleiner, so entsteht hieraus für den Geschädigten ein Vorteil, ist es größer dagegen ein Nachteil. Wir sind in dem Abschnitt über die Belastung der erhalten gebliebenen Vermögen zu dem Ergebnis gelangt, daß die Relation von Verkehrswerten zu Einheitswerten beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen und beim Grundvermögen im Jahre 1938 im Durchschnitt bereits etwa $225 : 100$ betragen hatte. Bis zum Schadenseintritt ist dieses Verhältnis vermutlich noch größer geworden. Das heißt, daß trotz der Halbierung des Schuldenabzugs der festgestellte Schaden in der Regel zu stark gekürzt wird.

Anhand von Vorstellungen über das Verhältnis von Verkehrswerten zu Einheitswerten und über die Verschuldungsquote lassen sich nun Relationen des anerkannten Schadensbetrags zum tatsächlichen Schadensbetrag für bestimmte beispielhafte Fälle errechnen.

Tabelle 2: Ermittlung des Verhältnisses von anerkanntem Schadensbetrag zu erlittenem Schaden (beispielhafte Berechnung)

- Reichsmark -

	Land- u. forstwirtschaftl. Vermögen		Grundvermögen	
	Fall 1	Fall 2	Fall 3	Fall 4
Verkehrswert des verlorenen Vermögens	100 000	100 000	100 000	100 000
./. langfristige Verbindlichkeiten	10 000	20 000	10 000	20 000
Vermögensschaden	90 000	80 000	90 000	80 000
Einheitswert	40 000	40 000	50 000	50 000
+ 1/3 des Einheitswertes	13 333	13 333	.	.
Korrigierter Einheitswert	53 333	53 333	50 000	50 000
./. Hälfte der Verbindlichkeiten	5 000	10 000	5 000	10 000
anerkannter Schadensbetrag	48 333	43 333	45 000	40 000
anerkannter Schadensbetrag in Prozent des Vermögensschadens	53,7	54,2	50,0	50,0

In den gewählten Beispielen in Tabelle 2 sind wir von einem fiktiven Verkehrswert des verlorenen Vermögens von jeweils 100 000 RM ausgegangen. Für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen ergab sich folgendes: Bei einem Einheitswert von 40 % des Verkehrswertes (wie er unseren Überlegungen im Abschnitt über die Belastung des Vermögens entspricht) und bei Verbindlichkeiten von 10 % des Verkehrswertes beläuft sich der Schadensbetrag nach § 245 LAG auf knapp 54 % des Vermögensschadens (Verkehrswert abzüglich langfristige Verbindlichkeiten). Erhöht man die Verbindlichkeiten auf 20 % des Verkehrswertes, so steigt die Schadenerkennungsquote geringfügig auf etwas über 54 % an.

In unseren Beispielen für die Schadensberechnung bei Grundvermögen sind wir von einer geringeren Unterbewertung durch die Einheitswerte ausgegangen¹⁾. Trotzdem fallen bei gleichen Annahmen über die langfristigen Verbindlichkeiten die Schadensanerkennungsquoten mit 50 % etwas niedriger aus als beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen, weil hier nicht der Zuschlag zum Einheitswert berechnet wird.

Da beim Betriebsvermögen die Verbindlichkeiten bereits im Einheitswert berücksichtigt sind, entspricht der anerkannte Schaden dem Einheitswert. Wir waren im Abschnitt über die Belastung der Vermögen davon ausgegangen, daß die Relation zwischen Verkehrswerten und Einheitswerten beim Betriebsvermögen etwa 150 : 100 beträgt. Das bedeutet, daß die Schadensanerkennungsquote hier $66 \frac{2}{3} \%$ beträgt.

II. Die Degression der Hauptentschädigung und ihre Problematik

Wie erwähnt, spielt der Kompromiß zwischen quatalem und sozialem Lastenausgleich bis in die Gestaltung der Hauptentschädigung hinein. Obwohl dieser Entschädigungsform die Wahrung des Eigentumsgedankens im Rahmen des Lastenausgleichs ganz spezifisch obliegt, setzte sich in ihr der soziale Gedanke der Eingliederung stark durch. Die Höhe des ehemaligen Vermögens ist nach § 246 Abs. 2 LAG zwar maßgebend für die Höhe der Entschädigung, jedoch letztlich nur in lockerem Sinn. Mit der Schadenshöhe nimmt nämlich die Entschädigungsquote ab und zwar sehr ausgeprägt. Angesichts der vorwiegend sozialen Argumente, die für diese Regelung ins

1) Vgl. die Ausführungen auf S. 70 f.

Feld geführt wurden, spricht man von der "sozialen Degression" oder vom "sozial gestaffelten quotalen Ausgleich".

1. Das Ausmaß der Degression

Nach der geltenden Fassung des Lastenausgleichsgesetzes vom 24.8.72 (BGBl I S. 1537) beträgt nach § 246 Abs. 2 der Entschädigungsgrundbetrag bei anerkannten Schäden bis 4800 RM 100 % des Schadens und sinkt dann sehr rasch ab. Bei einem Schaden von 20 000 RM macht die Entschädigung nur noch knapp zwei Drittel aus, bei einem Schaden von 100 000 RM nur noch ein Viertel. Erst ab einem Schadensbetrag von 200 000 RM (17 1/2 %) wird die Degression merklich flacher. Bei einem Schaden von 1 Million RM beträgt die Entschädigungsquote noch rd. 11 %. Bei noch höheren Schäden sinkt die Entschädigungsquote weiter ab. Die Tabelle 3 veranschaulicht in Spalte 4 die Steilheit der Degression.

Tabelle 3: Entschädigungsquoten nach § 246 Abs. 2 LAG

Schadens- betrag in RM	Grundbetrag in DM nach Lastenaus- gleichsgesetz		Grundbetrag in % des Schadens- betrages		Erhöhung des Grundbetrags von 1952 auf 1972 um ...%
	1952 ¹⁾	1972 ²⁾	1952 ¹⁾	1972 ²⁾	
	Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5
5 000	2 300	4 800	46,0	96,0	109
10 000	3 600	8 050	36,0	80,1	122
20 000	5 000	13 050	25,0	65,3	161
30 000	5 500	15 400	18,3	51,3	180
40 000	7 000	17 650	17,5	44,1	152
50 000	8 200	19 400	16,4	38,8	137
75 000	11 200	22 550	14,9	30,1	102
100 000	13 000	24 800	13,0	24,8	91
150 000	15 000	29 750	10,0	19,8	98
200 000	18 000	34 750	9,0	17,4	93
300 000	24 000	44 750	8,0	14,9	86
400 000	30 500	54 750	7,5	13,7	83
500 000	36 000	64 750	7,2	13,0	81
750 000	42 500	89 750	5,7	12,0	111
1 000 000	50 000	114 750	5,0	11,5	130
2 000 000	80 000	214 750	4,0	10,7	168
5 000 000	140 000	409 750	2,8	8,2	193

1) Gesetz über den Lastenausgleich vom 14. August 1952
(BGBI. I, S. 446 ff.)

2) Gesetz über den Lastenausgleich in der Fassung vom
24. August 1972 (BGBI. I, S. 1537).

Das erste Lastenausgleichsgesetz von 1952 gewährte noch erheblich niedrigere Entschädigungsquoten (vgl. Sp. 3 der Tabelle 3). Eine volle Entschädigung gab es damals nur bei Schäden bis 800 Mark. Die 50 %-Grenze wurde schon bei 3600 Mark Schaden erreicht, die 10 %-Grenze bei 150 000 Mark Schaden. Diese niedrigen Entschädigungsquoten waren freilich von Anfang an nicht als endgültig gedacht. Sie entsprangen der damaligen statistischen Unsicherheit über die Höhe der verfügbaren Mittel und über den Umfang der zu berücksichtigenden Schäden. § 246 Abs. 3 des Lastenausgleichsgesetzes vom 14. August 1952 enthielt dementsprechend den Hinweis, daß nach Vorliegen hinreichender Unterlagen, spätestens aber bis zum 31. März 1957, durch Gesetz bestimmt wird, ob und in welchem Umfang die Grundbeträge erhöht werden. Das 8. ÄndGLAG vom 26.7.1957 (BGBl. I S. 809) brachte dann die erste beträchtliche Anhebung der Grundbeträge. Eine weitere entscheidende Verbesserung erfolgte durch das 14. ÄndGLAG vom 28.6.1961 (BGBl. I S. 785)¹⁾. Die Erhöhung der Grundbeträge durch die genannten Novellen fiel recht kräftig aus. In der Mehrzahl der Schadensgruppen konnten die Grundbeträge mehr als verdoppelt werden. Besonders stark verbessert wurden die Entschädigungsquoten zwischen 20 000 und 40 000 Mark Schaden und ab 2 Millionen Mark Schaden. Insgesamt gesehen ist dabei die Degression gemildert worden. Der Entschädigungssatz sinkt jedoch auch nach geltendem Recht schon innerhalb der ersten 32 000 Mark Schaden von maximal 100 % auf 50 % ab. Bei Schäden über 32 000 RM wird dem Geschädigten also bereits eine Schadensquote von mehr als 50 % zugemutet.

1) Das Ausmaß der Grundbetragserhöhung durch das 8. ÄndGLAG wurde später von amtlicher Seite mit 5,0 Mrd.DM angegeben im Vergleich zu 9,0 Mrd.DM ursprünglichen Grundbeträgen, das durch das 14. ÄndGLAG mit 3,7 Mrd.DM (Vgl. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. II/2. Bonn 1963, S. 800).

Demgegenüber wird auf der Abgabeseite auch ein erhaltenes Millionenvermögen nur mit einer 50 %igen Abgabe belastet. Die unterschiedliche Stellung, in der das Lastenausgleichsgesetz Geschädigte und Nichtgeschädigte entläßt, ist damit bereits aufgezeigt.

Tatsächlich sind die Unterschiede jedoch noch weit stärker als in diesem Vergleich zum Ausdruck kommt. Man muß nämlich berücksichtigen, daß die Zugrundelegung der Einheitswerte und der Preisanstieg sich zugunsten des Abgabepflichtigen und zuungunsten des Geschädigten auswirken. Ein ausführlicher Vergleich zwischen der endgültigen Schadenslage Geschädigter und Nichtgeschädigter wird unter Berücksichtigung dieser Einflüsse auf die Entschädigungsquote auf den Seiten 115 ff. vorgenommen. Wie dort gezeigt wird, gibt es de facto überhaupt keinen Punkt, an dem Abgabepflichtigen und Geschädigten ein prozentual gleich großes Opfer auferlegt wird. Selbst in den Fällen, in denen nach § 246 Abs. 2 LAG eine 100 %ige Entschädigung gewährt wird, bleibt das finanzielle Opfer in Wirklichkeit weit über dem der Abgabepflichtigen.

Die Degression der Entschädigungssätze ist von den Vertriebenen, richtiger gesagt von einem Teil der Vertriebenen, als ungerecht und rechtlich unzulässig in Veröffentlichungen und in Rechtsverfahren angegriffen worden. Es wurde dabei mehrfach die These aufgestellt, die soziale Degression nach § 246 Abs. 2 LAG stehe im Widerspruch zu den Bestimmungen des Grundgesetzes.

2. Vorwurf der Verfassungswidrigkeit

In der Diskussion um das im § 246 Abs. 2 LAG geregelte Ausmaß der Hauptentschädigung wird von den Geschädigten auf zwei angebliche Verletzungen des Grundgesetzes hingewiesen: 1. Die Regelung des § 246 Abs. 2 LAG stehe wegen der ersatzlosen Vernichtung von Ansprüchen aus der Kriegssachschädenverordnung vom 30.11.1940¹⁾ im Widerspruch zu Art. 14 GG. - 2. Die nach der Höhe des Schadens abgestuften Entschädigungsquoten verstießen gegen den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG.

a) Stellungnahme der Gerichte

Eine entsprechende Klage wurde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht, das die Klage jedoch abgewiesen hat²⁾. Ihr war eine Klage beim Verwaltungsgericht Minden vorausgegangen. Der Kläger hatte gegen die Zuerkennung von Hauptentschädigung durch Bescheid vom 12. Oktober 1965 entsprechend der Schadensstufe 24 des § 246 Abs. 2 LAG in der damals geltenden Fassung Klage erhoben und um verfassungsrechtliche Nachprüfung des § 246 Abs. 2 LAG gebeten. Das Verwaltungsgericht hat diese Klage durch Urteil vom 6. September 1967 abgewiesen³⁾. Es verwies darauf, daß die in § 246 Abs. 2 LAG vorgeschriebene sogenannte "soziale Degression" der Grundbeträge nicht verfassungswidrig sei, Art. 3 Abs. 1 GG also nicht verletzt sei. § 246 Abs. 2 LAG halte sich im Rahmen des Systems und der Zweckrichtung des Lastenausgleichsgesetzes. Um den sozial Schwachen bei der Wiedereingliederung in das Wirtschaftsleben der Bundes-

1) RGBl 1940, I., S. 1547.

2) BVerwGUrteil vom 27. Februar 1969 - III C 190.67 - Art. 3 Abs. 1, Art. 14 GG, § 246 Abs. 2 LAG.

3) Amtliches Mitteilungsblatt des Bundesausgleichsamtes, hrsg. vom Präsidenten des Bundesausgleichsamtes (im folgenden abgekürzt: Mtbl.BAA), 19. Jg. (1969), S. 500.

republik zu helfen, sei es gerechtfertigt gewesen, geringere Schäden verhältnismäßig höher zu entschädigen als größere Schäden. Die Vorschrift des § 246 Abs. 2 LAG verstoße auch nicht gegen Art. 14 GG. Das Verwaltungsgericht neige der Ansicht des Bundesgerichtshofs (BGH Z 5, 354) zu, wonach Forderungen auf Grund der Kriegssachschädenverordnung erst mit Erlaß eines Feststellungsbescheids entstehen konnten; bei Erlaß des Lastenausgleichsgesetzes habe der Kläger indes noch keine enteignungsfähige Rechtsposition besessen. Bei diesen Ansprüchen handle es sich um Forderungen gegen das ehemalige Deutsche Reich, zu deren Erfüllung der Bund zu keiner Zeit verpflichtet gewesen sei. Sollten diese Forderungen weiterbestanden haben, so seien sie durch § 14 des Umstellungsgesetzes oder durch § 1 des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes erloschen.

Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichtes Minden legte der Kläger Revision beim Bundesverwaltungsgericht ein. Er beantragte, gemäß Art. 100 GG das Verfahren auszusetzen und bezüglich der Gültigkeit des § 246 Abs. 2 LAG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Wie erwähnt, erkannte das Bundesverwaltungsgericht die Revision als unbegründet und wies sie zurück. Die beantragte Aussetzung des Verfahrens gemäß Art. 100 GG wurde abgelehnt, weil das Bundesverwaltungsgericht die Vorschrift des § 246 Abs. 2 LAG nicht für verfassungswidrig hielt. Die entscheidenden Argumente des Bundesverwaltungsgericht waren dabei folgende:

aa) "§ 246 Abs. 2 LAG ist entgegen der Ansicht des Klägers keine Vorschrift, die einen bestehenden, auf vollen Ausgleich gerichteten Anspruch des Klägers einschränkte. Diese Vorschrift begründet vielmehr erst für ihren Anwendungsfall einen Anspruch, und zwar, abgesehen von den hier nicht interessierenden Regelungen in § 247 ff. LAG, einen Anspruch nur in der Höhe, die sich aus der Berücksichtigung des Grundbetragskatalogs ergibt. ... Diese Regelung steht mit Art. 14 Abs. 1 und 3 GG in Einklang."

bb) "Für die soziale Degression gab es sachliche, den Erfordernissen des Art. 3 Abs. 1 GG gerecht werdende Gründe, wie der Senat in ständiger Rechtssprechung entschieden und das Bundesverfassungsgericht gebilligt hat (Beschlüsse vom 3. März 1962 - BVerwG III B 12.62 -, vom 7. September 1962 - BVerwG III B 32/60/III C 22.60 -, vom 29. Oktober 1965 - BVerwG III C B 52.65 -; BVerfG, Beschluß vom 24. Mai 1966 - 1 BvR 29/66 -; vgl. auch BVerfG, Beschluß vom 27. Juli 1967 - 1 BvR 279/67 -)."

Im einzelnen führte das Bundesverwaltungsgericht hierzu weiter aus.

ad aa) Zu der Vorstellung des Klägers, daß § 246 Abs. 2 LAG bestehende, auf einen vollen Ausgleich gerichtete Ansprüche des Klägers einschränke, stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, daß falls solche Ansprüche vor Erlaß des Lastenausgleichsgesetzes und seiner Vorgänger bestanden haben sollten, diese sich gegen das Deutsche Reich richteten. Der Bundesgesetzgeber sei jedoch durch Art. 134 Abs. 4 GG ermächtigt gewesen, die Übernahme solcher Reichsschulden auf den Bund auszuschließen. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts konnte er die Übernahme auch in sonstiger Weise modifizieren, ohne Art. 14 GG zu verletzen. "Das ergibt sich aus dem Gedanken des Staatsbankrotts (BVerfGE 15,126 (135 ff.)), den das Bundesverfassungsgericht auch auf die Regelung des Lastenausgleichsgesetzes ausgedehnt hat, da es den gleichen Prinzipien folgt wie das Allgemeine Kriegsfolgengesetz, bei dessen Behandlung das Bundesverfassungsgericht diesen Gesichtspunkt erörtert hat (BVerfGE 17,67 (80)) Darum standen diese Ansprüche zur Disposition des Bundesgesetzgebers und genießen keinen Eigentumschutz (BVerfGE 15,126 (143))."

ad bb) Der Gesetzgeber hatte, weil es sich um ein Leistungsgesetz handelt, nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ein weites, durch bestehende Rechte nicht eingegengtes Ermessen (BVerfGE 11,50 (60); 12,151 (166); 17,210 (216); 22,100 (103)). "Er gestaltete die Hauptentschädigung in der Weise aus, daß er an den erlittenen Schaden anknüpfte, die Schäden in Gruppen einordnete und für die Schadensgruppen einen jeweils höheren Grundbetrag auswarf, der jedoch, je höher die Gruppe anstieg, einen desto geringeren Anteil des Schadens umfaßte (soziale Degression). Er richtete die Regelung mithin nicht nach der Höhe der Vermögensabgabe (§ 31 LAG), die der Finanzierung der Ausgleichsleistungen dient (§§ 2,3 LAG), und brauchte das entgegen der Ansicht des Klägers auch nicht zu tun, weil es sachliche Gründe für die soziale Degression gab."

b) Ergänzende Bemerkungen zur Stellungnahme der Gerichte

aa) rechtliche Gesichtspunkte

Der Kläger ist der Ansicht, der § 246 Abs. 2 LAG schränke einen bestehenden, auf vollen Ausgleich gerichteten Anspruch ein. Seiner Ansicht nach liegt eine ersatzlose Streichung von Ansprüchen aus der Kriegssachschädenverordnung vor, die im Widerspruch zu Art. 14, Abs. 3 GG steht. Nach diesem Artikel ist eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig, sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt und die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.

Es kann aber belegt werden, daß die Geschädigten de facto keine Ansprüche aus der Kriegssachschädenverordnung be-
saßen - wir kommen hierauf bei der Würdigung der ökonomi-
schen Gesichtspunkte zu sprechen -, so daß der Tatbestand
der Enteignung gar nicht gegeben sein konnte. Wo kein An-
spruch besteht, kann er auch nicht vernichtet werden.

Doch selbst dann, wenn man die formaljuristische These vom
Bestehen der Rechtsansprüche aus der Kriegssachschädenver-
ordnung akzeptieren würde, könnte ein Verstoß des § 246 Abs. 2
LAG gegen Art. 14, Abs. 3 GG vom Kläger nicht nachgewiesen
werden. Der Kläger unterstellt, daß eine Vernichtung von An-
sprüchen insoweit vorliegt, als die Ansprüche durch § 246
Abs. 2 LAG nicht voll ersetzt werden. Dieser Ansicht liegt
die Rechtskonstruktion zugrunde, das Lastenausgleichsgesetz
erkenne die Ansprüche aus der Kriegssachschädenverordnung in
D-Mark an, ersetze jedoch jeden einzelnen Anspruch zu einem
- unterschiedlichen - Prozentsatz und vernichte den darüber
hinausgehenden Teil des Anspruchs. Dazu ist festzustellen:
Das Lastenausgleichsgesetz vernichtet nicht einen bestimmten
Teil des Anspruchs (nämlich denjenigen welcher über den der
Kriegssachschädenverordnung hinausgeht) sondern setzt die
Kriegssachschädenverordnung völlig außer Kraft. Das ist ein-
deutig in § 373, Ziff. 3 LAG festgelegt. An keiner anderen
Stelle des Lastenausgleichsgesetzes - auch nicht im § 246 -
wird auf die Kriegssachschädenverordnung eingegangen. Das
Lastenausgleichsgesetz gewährt unabhängig davon, ob Ansprüche
aus der Kriegssachschädenverordnung vorliegen, bestimmte An-
sprüche auf Ersatz von Kriegssachschäden, Ostschäden und Ver-
treibungsschäden. Rechtlich gesehen besteht zwischen den An-
sprüchen aus der Kriegssachschädenverordnung und der Gewäh-
rung der Ansprüche aus dem Lastenausgleichsgesetz nur inso-
weit ein Zusammenhang, als das Lastenausgleichsgesetz die
Kriegssachschädenverordnung außer Kraft setzt. Die vom Kläger
angenommene Rechtskonstruktion eines hundertprozentigen Er-
satzes für einen Teil des Anspruchs aus der Kriegssachschäden-
verordnung und einer ersatzlosen Vernichtung des Restanspruchs

hat also keinerlei realistischen Rechtsgehalt. Auch bei Unterstellung von Rechtsansprüchen aus der Kriegssachschädenverordnung kann demnach kein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 3 GG geltend gemacht werden. Es ist jedoch weiter festzustellen, daß der Kläger und der allergrößte Teil der Geschädigten nicht im Besitz von Ansprüche begründenden Entschädigungsbescheiden waren. Schon während des Krieges wurde die Schadensfeststellung eingestellt, nach dem Kriege wurden überhaupt keine Entschädigungsbescheide mehr ausgefertigt.

Die Enteignungsthese läßt sich noch weiter kritisch beleuchten:

Als Kriterien der Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG haben drei Punkte zu gelten, die gemeinsam erfüllt sein müssen.

1. Es liegt Eigentum vor.
2. Dieses Eigentum wird dem bisherigen Eigentümer zum Wohle der Allgemeinheit entzogen.
3. Es handelt sich um Einzeleingriffe in subjektive Vermögensrechte, einschl. Forderungen durch Gesetz oder Verwaltungsakt.

ad 1. Der Eigentumsbegriff in Art. 14 Abs. 3 GG umfaßt nicht nur das Eigentum im Sinne des bürgerlichen Rechts, d.h. die absolute Individualherrschaft über bewegliche und unbewegliche Sachen, er umfaßt vielmehr auch den Besitz und die sonstigen absoluten Rechte an materiellen und immateriellen Gütern sowie Forderungsrechte aller Art¹⁾. Ansprüche aus der Kriegssachschädenverordnung in Geld oder durch Ersatzleistung in Natur (§ 8 der Kriegssachschädenverordnung) stellen insoweit grundsätzlich

1) Vgl. v.Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. I., 2. Aufl., Berlin und Frankfurt/Main 1957, Anmerk.III 1 b, S. 424.

Eigentum dar. Nun ist allerdings festzustellen, daß die Ansprüche auf Geldleistungen nach § 14 des Umstellungsgesetzes als Forderung gegen das Reich nicht auf Deutsche Mark umgestellt wurden. Inwieweit für diese Verluste eine Entschädigung gewährt werden soll, ließ § 29 des Umstellungsgesetzes offen. Demnach lag also nur eine Reichsmarkforderung gegen das Reich vor. Da sie nie durch Gesetz in eine Forderung gegen den Bund umgewandelt wurde, fällt sie auch nicht unter die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Im übrigen ist festzustellen, daß - wenn man schutzbedürftiges Eigentum einmal unterstellt -, dieses Eigentum nur eine RM-Forderung darstellt, auf die im Interesse der Rechtsgleichheit die Grundsätze Anwendung finden müßten, die allgemein für die Umstellung von Forderungsrechten bei der Währungsreform galten. Eine Umstellung von R-Mark-Forderung auf D-Mark-Forderung im Verhältnis 1 : 1, wie sie den Ideen des Klägers zugrundeliegt, wäre deshalb ausgeschlossen.

ad 2. Das zweite Entwignungskriterium kann insofern nicht als erfüllt angesehen werden, als der Staat durch die "Enteignung" keine Verfügungsgewalt über Vermögen erlangte. § 373 LAG, der die Kriegssachschädenverordnung auch formal außer Kraft setzte, hat lediglich die Forderungen, die zu erfüllen der Staat ohnehin nicht in der Lage gewesen wäre, auch formaljuristisch vernichtet. Ein Entzug von Eigentum liegt also lediglich formal vor, nicht aber de facto. Man muß den Fortfall der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG für den Fall als zwangsläufig betrachten, in dem dieser Garantie die Grundlage entzogen wird. Diese Situation aber ist bei den mit Krieg und der Vertreibung zusammenhängenden Schäden gegeben. Der Staat - bestehend aus seinen Gliedern - hat durch Gebietsverluste und Kriegsschäden in großem Umfang Eigentum verloren, er kann als Hoheitsträger die Garantie für dieses Eigentum nicht übernehmen.

ad 3. Das dritte Enteignungskriterium kann ebenfalls nicht als erfüllt gelten. Bei der Vernichtung von Ansprüchen - wenn man solche unterstellt - handelt es sich nicht um Minzeleingriffe in subjektive Vermögensrechte sondern um einen Rechtsvorgang, der Millionen von Geschädigten betrifft.

Der Vorwurf des Verstoßes des § 246 Abs. 2 LAG gegen Art. 14 GG hält somit einer kritischen Prüfung auch dann nicht stand, wenn man vom Bestehen von Rechtsansprüchen gegen den Bund aus der Kriegssachschädenverordnung ausgeht. Die Einordnung in Schadensgruppen mit prozentual unterschiedlichen Entschädigungsquoten, durch die bei höheren Schäden ein Teil des unterstellten Anspruches aus der Kriegssachschädenverordnung vernichtet wird, ist also verfassungsrechtlich im Hinblick auf die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG zulässig.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß - von welcher Seite man auch die Sachlage betrachtet - die soziale Degression mit dem Hinweis auf Art. 14 GG juristisch nicht anfechtbar ist.

Der zweite juristische Einwand gegen die soziale Degression stützt sich auf Art. 3 Abs. 1 GG. Der in diesem Artikel aufgestellte Gleichheitsgrundsatz wird nach Ansicht der klagenden Vertriebenen in doppelter Weise verletzt. Erstens würden die Geschädigten untereinander durch das Lastenausgleichsgesetz ungleich behandelt, zweitens würden durch das Fehlen einer sozialen Staffelung auf der Abgabeseite Geschädigte und Abgabepflichtige unterschiedlich behandelt. Das Bundesverwaltungsgericht hat - wie ausgeführt - beide Argumente zurückgewiesen. Diese Zurückweisung war wohl begründet. Der Gesetzgeber kann in einem Leistungsgesetz die Leistung nach sozialen Gesichtspunkten staffeln und auf der Einnahmenseite auf eine solche soziale Staffelung verzichten. Die Funktion der Umverteilung von Einkommen und Vermögen, die dem Fiskus

in unserem Staatswesen zugestanden wird, schließt eine solche gesetzliche Regelung durchaus ein, wenn sachliche, d.h. in diesem Fall wirtschaftliche Gründe vorliegen. Wir gehen auf die wirtschaftlichen Gründe, die zu dieser "ungleichen" Behandlung auf der Abgabe- und auf der Entschädigungsseite führten, weiter unten ein (vgl. S. 104 ff.).

bb) ökonomische Gesichtspunkte

Die Frage, ob die Kriegssachschädenverordnung nach dem Kriege formaljuristisch Geltung besaß oder nicht, kann im Grunde genommen als zweitrangig angesehen werden. Wesentlich erscheint dagegen, daß die realen Voraussetzungen für eine Befriedigung eventueller Ansprüche auf Grund der Kriegssachschädenverordnung in keiner Weise gegeben waren, die Verordnung also ihre materielle Grundlage verloren hatte. Bei der Verabschiedung der Kriegssachschädenverordnung im Herbst 1940 war - in Siegerstimmung - nicht mit Kriegsschäden in größerem Umfang für die deutsche Bevölkerung gerechnet worden. Dementsprechend konnte damals eine großzügige Regelung getroffen werden. Durch den Krieg und seine Folgen waren der Bevölkerung jedoch derart hohe Schäden entstanden, daß ein voller Ersatz, wie ihn die Kriegssachschädenverordnung vorsah, nicht mehr möglich war. Hätte man einen vollen Schadenersatz gewähren wollen, so wäre dies nur in nominalen Werten möglich gewesen, weil den Ansprüchen, wie sie sich aus der Kriegssachschädenverordnung ergeben hätten, kein entsprechendes Realvermögen gegenüberstand; von einer Belastung der erhalten gebliebenen Vermögen, die ausgereicht hätte, die Ansprüche aus der Kriegssachschädenverordnung abzudecken, mußte abgesehen werden, um nicht an die Stelle der durch den Krieg und seine Folgen Geschädigten dann die "Lastenausgleichsgeschädigten" treten zu lassen. Eine volle Entschädigung wäre somit nur durch eine entsprechende Geld-

schöpfung der Zentralbank möglich gewesen, was über eine Inflationierung die Entschädigung real aber wieder auf ein weit geringeres Maß zurückgeführt hätte. Es bestanden also keine Möglichkeiten, die Kriegssachschädenverordnung zu realisieren.

Dieser Tatbestand wurde im übrigen bereits während des Krieges erkannt. Das Reich sah sich allmählich nicht mehr im Stande, Zahlungen auf Grund der Kriegssachschädenverordnung zu leisten. "Je größer die Kriegssachschäden in Deutschland wurden, umsomehr machten sich Tendenzen einer Zurückhaltung bei der Auszahlung von Entschädigungen bemerkbar. Im Sommer 1943 schränkte der Reichsinnenminister den Großzügigkeitserlaß in gewissem Umfang ein; kurz hinterher folgte eine Anordnung, in vielen Fällen auch gar nicht mehr in die Bearbeitung der Schadensfeststellung einzutreten. "Vereinbarungen" traten stärker in den Vordergrund. ... Der neue Reichsinnenminister Himmler drosselte die Entschädigungszahlungen noch weiter, und als die Luftkriegsschäden gewaltige Ausmaße anzunehmen begannen, kapitulierte die Verwaltung, indem sie sich fast völlig auf das Erteilen von Vorbescheiden zurückzog. Sogar der Grundsatz der Restitution wurde teilweise aufgegeben."¹⁾ Bereits vor dem Ende des Krieges war also unter dem Zwang der Verhältnisse die Kriegssachschädenverordnung durch verschiedene Anordnungen zumindest stark durchlöchert worden. Auf Grund dieser Entwicklung hat die Kriegssachschädenverordnung nach dem Kriege auch formal nur noch bedingt weiter gegolten.

In dieser Entwicklung zeigen sich die Grenzen des Kriegsschadenrechtes zumindest für Verliererstaaten, die ihre Ersatzleistungen ja nicht aus Reparationen decken können; in Siegerstaaten können die Grenzen des Kriegsschadenrechtes

1) Neuhoﬀ, Das Entschädigungsrecht vor 1945, a.a.O., S. 17.

unter Umständen im übrigen ähnlich fühlbar werden. Mit dieser Feststellung wird der grundsätzliche Anspruch auf Entschädigung von Kriegsschäden zwar nicht in Frage gestellt, jedoch in dem notwendigen realistischen Rahmen betrachtet. Diese realistische, die ökonomischen Gegebenheiten berücksichtigende Betrachtung fordert auch Cahn, wenn er schreibt, "Kriegsschadenrecht ist kein absolutes Recht, der Ersatz des Kriegsschadens ist darum nicht nur eine Frage ausgleichender Gerechtigkeit, sondern vor allem auch eine Sache der Mittelbeschaffung, also der Finanztechnik."¹⁾

Der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit gegen § 246 Abs. 2 LAG negiert diese realistische Betrachtungsweise. Es wird volle Entschädigung im Sinne der Kriegssachschädenverordnung gefordert - freilich auf der Basis der Einheitswerte - ohne sich über die ökonomischen Möglichkeiten Gedanken zu machen. Man geht in diesem Fall vom Kriegsschadenrecht als absolutem Recht aus und übersieht, daß man mit Hilfe von Rechtsnormen verlorenes und zerstörtes Volksvermögen nicht wiederherstellen kann. Rechtsnormen, die dazu dienen, den Kriegsgeschädigten eine Entschädigung zu gewähren, können nicht losgelöst von den wirtschaftlichen Gegebenheiten geschaffen werden. Wenn sich nach ihrer Schaffung die wirtschaftliche Basis wesentlich ändert - wie das bei der Kriegssachschädenverordnung der Fall war -, ist dem in einer Anpassung der Rechtsnormen Rechnung zu tragen. Im Lastenausgleichsgesetz von 1952 wurde dies versucht.

Die Kritik gegenüber der Berücksichtigung sozialer Faktoren auf der Entschädigungsseite durch Staffelung der Entschädigungssätze nach der Höhe des früheren Vermögens mit dem Hinweis, daß soziale Momente in dieser Form auf der Abgabe-

1) Cahn, a.a.O., S. 132.

seite nicht berücksichtigt wurden, läßt sich nicht nur mit juristischen sondern auch mit wirtschaftlichen Argumenten zurückweisen. Der Gesetzgeber war der Meinung, daß die Nichtgeschädigten bis an den Rand der Belastungsfähigkeit in Anspruch genommen werden müssen, weil nur auf diese Weise der Fonds über die notwendigen Mittel verfügen könne. Diese Inanspruchnahme bis an den Rand der Belastungsfähigkeit hatte seine Grenze dort, wo man glaubte, daß der Leistungswille der Abgabepflichtigen gefährdet wird. Das war nach allgemeiner Auffassung bei der Belastung von 50 % des Vermögens. Angesichts der großen finanziellen Aufgaben des Lastenausgleichsfonds gelangte man gleichzeitig zu der Überzeugung, daß dieser Höchstsatz gleichzeitig der allgemeine Satz sein müsse und er keine nach der Höhe des Vermögens gestaffelten sozialen Abschläge vertrage. So betrachtet, wäre eine soziale Staffelung auf der Abgabeseite für die Geschädigten in ihrer Gesamtheit von Nachteil gewesen, weil sie - unter sonst gleichen Umständen - ein geringeres Abgabevolumen erbracht hätte.

Auf der Entschädigungsseite hielt der Gesetzgeber dagegen nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Erwägungen die soziale Staffelung für unbedingt notwendig. Er fürchtete nämlich, daß bei einer prozentual einheitlichen Entschädigung für die Geschädigten mit kleinem Vermögen eine absolut so geringe Entschädigung herauskommt, daß sie nicht zur Sicherung der beruflichen Existenz ausreicht und deshalb nicht produktiv sondern konsumtiv verwendet wird. Damit wäre dem Eingliederungsgedanken, den es unter Gesichtspunkten der Strukturverbesserung ebenso zu berücksichtigen galt wie den Eigentumsgedanken, nicht Rechnung getragen worden. Der Gesetzgeber strebte mit der sozialen Degression im übrigen ganz eindeutig die Verfolgung des wirtschaftlichen Prinzips bei der Gestaltung des Lastenausgleichs an: "Durch die Staffelung der Sätze, die bei kleinen Schäden den vollen Schadensbetrag erreichen, bei höheren Schäden dagegen degressiv gestaltet

sind, wird gleichzeitig die mit der Eingliederungshilfe verfolgte Absicht unterstützt, mit beschränkten Mitteln einer möglichst großen Zahl von Geschädigten zur Schaffung oder Sicherung einer wenn auch bescheidenen Lebensgrundlage zu verhelfen."¹⁾ Erwähnt werden muß, daß sich in den Berichten über die Diskussion vor Inkrafttreten des Lastenausgleichsgesetzes und in den Begründungen zu den Gesetzentwürfen keine Hinweise finden, daß die soziale Degression aus prinzipiellen Erwägungen angestrebt wurde. Sie war also tatsächlich die Konsequenz, die aus dem Verhältnis von Aufgaben und finanziellen Mitteln des Ausgleichsfonds zwangsläufig gezogen wurde.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß durchaus sachliche Gründe vorlagen, die den Gesetzgeber berechtigen, auf eine soziale Staffelung der Abgabesätze zu verzichten, sie jedoch auf der Entschädigungsseite einzuführen. Wenngleich die Berechtigung und Zweckmäßigkeit der sozialen Staffelung der Entschädigungssätze also grundsätzlich anzuerkennen ist, so läßt sich Kritik an der Steilheit der Staffelung doch insofern üben, als die wirtschaftlichen Möglichkeiten für die Entschädigung der Kriegsgeschädigten nicht voll erkannt bzw. genutzt wurden. Die Vorstellung, daß die Abgabepflichtigen bis an den Rand der Belastbarkeit mit ihrem Vermögen herangezogen werden sollen, ist nämlich nicht realisiert worden. Die Ausführungen über die Belastung des Vermögens auf S. 71 ff. zeigen dies sehr anschaulich. Eine stärkere Belastung der Vermögen hätte die Möglichkeit eröffnet, die Degression erheblich milder verlaufen zu lassen.

1) BR-Drucksache Nr. 1080/50, Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über einen Allgemeinen Lastenausgleich, a.a.O., S. 829 f.

III. Minderung der Entschädigungsquoten infolge des Preisanstiegs zwischen Schadenseintritt und Schadensausgleich

Nachdem schon durch die Anwendung der Einheitswerte die Basis für eine recht niedrige Vermögensentschädigung gelegt wurde und die in § 246 Abs. 2 LAG verankerten Entschädigungsquoten schon bei verhältnismäßig niedrigen Vermögensverlusten unter 50 % zurückbleiben, wird der Wert dieser Entschädigung durch den allgemeinen Preisanstieg, der zwischen dem Zeitpunkt des Schadenseintritts und dem der Auszahlung der Hauptentschädigung eingetreten ist, noch erheblich gemindert.

Fragt man danach, wie der Geschädigte durch die Hauptentschädigung tatsächlich gestellt wird, so muß man diesen Preisanstieg auch beim verlorengegangenen Vermögen in Rechnung stellen, denn im Zeitpunkt der Auszahlung der Entschädigung ist der Schaden unter Wiederbeschaffungsgesichtspunkten nominal entsprechend größer. Die "realen" Entschädigungsquoten sinken mit dem Preisanstieg bis zur Schadenserfüllung laufend ab. Selbst bei 100%iger Entschädigung auf der Basis des Verkehrswerts zum Zeitpunkt des Schadenseintritts wäre der Erwerb eines entsprechenden Vermögensobjektes im Jahre 1967 - bis dahin war etwa die Hälfte der Hauptentschädigungsansprüche erfüllt - nicht mehr möglich gewesen.

Gemessen am Preisindex für die Lebenshaltung eines Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalts (mittlere Verbrauchergruppe) hat sich das Preisniveau im Bundesgebiet zwischen Mitte 1948 und Ende 1966 um 48 % erhöht. Legt man die Preise für den Erwerb von Realkapital zugrunde, was unter Wiederbeschaffungsgesichtspunkten sinnvoller ist, so ergibt sich für den Geschädigten eine noch ungünstigere Entwicklung. Nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundes-

amtes haben sich die Preise für Anlageinvestitionen von 1950¹⁾ bis einschließlich 1966 um 80 % erhöht; die Wiederbeschaffung von Boden hat sich noch weit mehr verteuert. Legt man diese Preisentwicklung für Anlageinvestitionen zugrunde, so wird die Hauptentschädigung im Mittel der Fälle gegenüber den Wertverhältnissen zum Zeitpunkt des Schadenseintritts durch den Preisanstieg um 44 % entwertet²⁾. Wurde beispielsweise eine im Jahre 1967 ausgezahlte Hauptentschädigung von 20 000 DM (Entschädigungsgruppe Nr. 21 § 246 Ziff. 2 LAG) zur Sachkapitalinvestition verwendet, so konnte mit diesem Betrag in Preisen von 1950 nur ein Vermögensobjekt mit einem Wert von etwa 11 112 DM erworben werden³⁾. Bei Auszahlung der Entschädigung im Jahre 1950 hätte also ein Objekt mit einem 1,8 mal so großen Realwert erworben werden können wie im Jahre 1967.

Günstiger liegen die Verhältnisse in all jenen Fällen, in denen Entschädigungsberechtigte in der ersten Phase des Lastenausgleichs oder bereits im Rahmen der Soforthilfe Darlehen vom Ausgleichsfonds erhielten, die dann mit der Hauptentschädigung verrechnet wurden; das gleiche gilt, soweit Entschädigungsrenten frühzeitig geleistet wurden. Das Gewicht dieser Fälle ist jedoch verhältnismäßig gering.

1) Angaben für die Jahre 1948 und 1949 liegen nicht vor.

2) Entwertungssatz = $100 - \frac{100}{180} \cdot 100$.

3) Umgerechnet mit dem Preisindex für Anlageinvestitionen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes.

IV. Minderung der Entschädigungsquoten infolge ungenügender Verzinsung

Der Anspruch auf Hauptentschädigung ist nach § 250 Abs. 3 LAG erst ab 1.1.1953 mit jährlich 4 % und ohne Anspruch auf Zinseszins zu verzinsen. Diese Regelung trägt ebenfalls dazu bei, daß die tatsächlichen Entschädigungsquoten unter die in das Gesetz eingebauten Quoten sinken.

Geht man wieder von einem Hauptentschädigungsanspruch von 20 000.- DM aus und unterstellt seine Erfüllung Ende 1966, so erhält der Geschädigte einschließlich der Verzinsung für 14 Jahre zu 4 % p.a. 32.200.- DM ausbezahlt. Bei Verzinsung ab Mitte 1948 (Währungsreform) und Anspruch auf Zinseszins hätte der Auszahlungsbetrag dagegen 41 332.- DM betragen. Der tatsächliche Auszahlungsbetrag bleibt um 22 % unter diesem Betrag zurück. Das bedeutet, daß die Entschädigungsquoten wegen der im Gesetz verankerten unzureichenden Verzinsung entsprechend gedrückt werden. In den Fällen, in denen die Hauptentschädigung früher (später) ausgezahlt wurde als Ende 1966, mindert sich die Entschädigungsquote um einen geringeren (größeren) Prozentsatz als er hier mit 22 % errechnet wurde.

Gegen diese Berechnung mag von Geschädigten Seite eingewendet werden, daß eigentlich mit dem Marktzinsfuß - er belief sich in der entsprechenden Periode bei Rentenwerten auf etwa 6 1/2 % - gerechnet werden müßte. Es würde sich dann ein Auszahlungsbetrag von 64 153.- DM ergeben, hinter dem der tatsächliche Auszahlungsbetrag um 50 % zurückbliebe. Da jedoch Zinsniveau und Preisentwicklung nicht unabhängig voneinander sind, sondern der Zins - das kann heute als empirisch gesicherte Erkenntnis gelten - einen Inflationszu-

schlag enthält, würde bei Einbeziehung des Marktzinseszinses der Preisanstieg zumindest der Tendenz nach zweimal berücksichtigt¹⁾.

Aus Gründen der Vereinfachung legen wir bei der Berechnung der tatsächlichen Entschädigungsquoten im nächsten Abschnitt den Marktzinsfuß mit 6 1/2 % zugrunde und lassen dafür die nominale Wertsteigerung unberücksichtigt.

V. Tatsächliche Entschädigungsquoten weit geringer als jene nach § 246 Abs. 2 LAG

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die Basis für die Berechnung realistischerer Entschädigungsquoten erarbeitet, als sie die nach § 246 Abs. 2 LAG darstellen. Die dort behandelten Einflußfaktoren (wie Verhältnis der Einheitswerte zu den Verkehrswerten, allgemeiner Preisanstieg zwischen Schadenseintritt und Erfüllung der Hauptentschädigung, ungenügende Verzinsung) können nun in einer einzigen Rechnung mit der Fragestellung zusammengefaßt werden, wie sich ein Vermögen vom Zeitpunkt des Schadenseintritts bzw. von der Währungsreform im Juni 1948 ohne Schaden bis zur Auszahlung der Hauptentschädigung entwickelt hätte und wie sich dieses Endvermögen zum Auszahlungsbetrag der Hauptentschädigung (einschl. Zinsen) verhält. Als Auszahlungszeitpunkt wird dabei das Jahresende 1966 unterstellt, da bis dahin etwa die Hälfte der Ansprüche auf Hauptentschädigung erfüllt war.

1) Der Inflationszuschlag ist abhängig von der Intensität des Preisanstiegs, entspricht ihm allerdings nicht genau. Er schwankt außerdem nach der Art der Kapitalanlage; bei der Anlage auf Sparkonto mit gesetzlicher Kündigungsfrist ist er besonders niedrig.

Nachfolgend werden solche Vergleichsrechnungen beispielhaft durchgeführt. Soll nicht ein Rechenaufwand ausgelöst werden, der den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, ist einmal eine Beschränkung in der Zahl der Beispiele notwendig, zum andern die Einführung vereinfachender Annahmen.

Um trotz der Beschränkung in der Zahl der Beispiele die Wirkung der Degression des § 246 Abs. 2 LAG verfolgen zu können, ist es zweckmäßig, die Beispiele auf eine Vermögensart zu beschränken. Da die Besitzer großer landwirtschaftlicher Anwesen in den Ostgebieten von der Degression in starkem Maße betroffen sein dürften, wählen wir die Beispiele aus dem Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens.

Die den Vergleichsrechnungen zugrundegelegten Annahmen seien im folgenden näher erläutert:

- Hinsichtlich der Relation Einheitswert zu Verkehrswert wurden die Werte verwendet, die auf Seite 70 f. festgestellt wurden.
- Die langfristigen Verbindlichkeiten wurden jeweils mit 10 % des Verkehrswertes zum Zeitpunkt des Schadenseintritts angenommen. Dahinter stehen im einzelnen folgende Annahmen: Die Verbindlichkeit betrug ursprünglich 20 % des Verkehrswertes, der Zinssatz war 4 %, der Tilgungssatz $2 \frac{1}{2}$ %, die Laufzeit damit 25 Jahre. Die mit 10 % unterstellte Restschuld wurde bei diesen Annahmen nach 15 Jahren erreicht, die restliche Tilgungsdauer beträgt 10 Jahre.
- Der Zinssatz wird über die gesamte Zeit mit $6 \frac{1}{2}$ % angenommen. Die Zinsen werden dem Vermögen zugeschlagen, so daß automatisch Zinseszinsen berechnet werden.
- Es wird - entsprechend den Überlegungen auf S. 109 f. - davon Abstand genommen, eine rein nominale Wertsteigerung des Vermögens in die Rechnung einzubeziehen. Die nominale

Wertsteigerung wird durch den Ansatz des durchschnittlichen Marktzinsfußes für langfristige Ausleihungen, der bei einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg des allgemeinen Preisniveaus von rd. 2 1/2 % zustande kam, als berücksichtigt betrachtet.

- Die Berechnung der Einkommensteuer erfolgt vereinfachend für den gesamten Zeitraum anhand der Splittingtabelle 1965 für die Steuerklasse III 1. Die Vermögensteuer wird unter Zugrundelegung eines persönlichen Freibetrages von 40 000 DM (je 20 000 DM für den Steuerpflichtigen und die Ehefrau) durchgehend mit 1 % des steuerpflichtigen Vermögens berechnet. Der der Vermögensteuer zugrundeliegende Einheitswert wird kumulativ jeweils um 25 % des Vermögenszuwachses des Vorjahres aufgestockt¹⁾.

In den durchgerechneten Beispielen liegt die tatsächliche Entschädigungsquote (Auszahlungsbetrag der Hauptentschädigung einschl. Zins in Prozent des Endbetrages eines entsprechenden erhaltenen Vermögens²⁾ erwartungsgemäß erheblich unter den Entschädigungsquoten des § 246 Abs. 2 LAG (vgl. Tabelle 4, S. 114).

Bei etwas anderer Setzung der Annahmen und bei Ausdehnung der Berechnungen auf die übrigen Vermögensarten würden die Ergebnisse unserer Berechnungen naturgemäß anders ausfallen. Die Änderungen, die hiervon zu erwarten wären, hielten sich jedoch vermutlich in einem so engen Rahmen, daß der Charakter unserer Ergebnisse als Richtwert - nur so sollten sie verstanden werden - nicht beeinträchtigt würde.

-
- 1) Die Aufstockung um jeweils nur 25 % berücksichtigt, daß sich der Zuwachs an tatsächlichem Vermögen im Einheitswert nur zum Teil niederschlägt. Außerdem ist davon auszugehen, daß mit steigendem Vermögen neue Verbindlichkeiten eingegangen werden, die gesondert in die Rechnung aufgenommen werden müßten. Der Einfachheit halber wird dies bereits in einem niedrigen Ansatz des einheitswertrelevanten Vermögenszuwachses berücksichtigt. Der konkrete Satz von 25 % ist allerdings lediglich "gegriffen".
 - 2) Ohne Berücksichtigung von Lastenausgleichsabgaben.

Selbst im Fall A mit einem Vermögensschaden von 9000 RM beträgt die tatsächliche Entschädigungsquote nur 30 %. Bezieht man dagegen den Endgrundbetrag (Grundbetrag einschließlich Zuschlag) auf den anerkannten Schadensbetrag, so ergibt sich in diesem Fall eine Entschädigungsquote von 109 %. Die Differenz zwischen der tatsächlichen Entschädigungsquote und jener, die sich nach § 246 Abs. 2 LAG unter Einschluß des Grundbetrags-Zuschlags (§ 248 Abs. 1 LAG) ergibt, wird mit steigenden Schadenssummen absolut und relativ kleiner.

Im Fall E mit einem Vermögensschaden von 450 000 DM steht einer Entschädigungsquote nach dem Gesetz von knapp 18 % eine tatsächliche Entschädigungsquote von etwa 6 % gegenüber.

Die Gegenüberstellung der begrifflich unterschiedlichen Entschädigungsquoten gibt in zweierlei Hinsicht wertvolle Aufschlüsse. Erstens zeigt sie, daß selbst bei Schäden, die sozial schwache Schichten trafen, die Vorstellung eines vollen oder fast vollen Schadensausgleich durch die Hauptentschädigung nur formal richtig ist. Die tatsächliche Entschädigung erreicht maximal etwa 30 % des Schadens, wenn man richtigerweise davon ausgeht, daß sich das verlorene Vermögen in der Zeit bis zur Erfüllung der Hauptentschädigung weiterentwickelt hätte.

Zweitens läßt die Gegenüberstellung die Degression der Entschädigungsstaffel nach § 246 Abs. 2 LAG in einem etwas milderen Licht erscheinen. Nach Zeile 17 der Tabelle 4 auf S. 114 bewegt sich der Endgrundbetrag in unseren Beispielen zwischen 109 % und 18 % des anerkannten Schadensbetrages. Die tatsächliche Entschädigungsquote nach Zeile 20 streut dagegen zwischen 30 % und 6 %. Im einen Fall ergibt sich zwischen Vermögensschäden von 9000 RM und 450 000 RM eine Spanne von 91 %, im andern nur von 24 %. Die Unterschiede

Tabelle 4: Gegenüberstellung der tatsächlichen Entschädigungsquoten mit den Entschädigungsquoten nach § 246 Abs. 2 LAG für ausgewählte Beispiele land- und forstwirtschaftlichen Vermögens

RM/DM

	Fall A	Fall B	Fall C	Fall D	Fall E
<u>Ausgangsdaten:</u>					
1 Verkehrswert d.verloren.Vermög.	10 000	50 000	100 000	250 000	500 000
2 ./.. langfristige Verbindlichkeit.	1 000	5 000	10 000	25 000	50 000
3 Vermögensschaden	9 000	45 000	90 000	225 000	450 000
4 Einheitswert	4 000	20 000	40 000	100 000	200 000
5 Einheitsw. in % d.Verkehrswertes	40	40	40	40	40
<u>Berechnung d. Hauptentschädigung:</u>					
6 Einheitswert	4 000	20 000	40 000	100 000	200 000
7 + ein Drittel d.Einheitswertes	1 333	6 667	13 333	33 333	66 667
8 korrigierter Einheitswert	5 333	26 667	53 333	133 333	266 667
9 ./.. die Hälfte d.Verbindlichkeit.	500	2 500	5 000	12 500	25 000
10 anerkannter Schadensbetrag	4 833	24 167	48 333	120 833	241 667
11 Grundbetrag d.Hauptentschädig.	4 800	14 650	19 400	26 833	38 917
12 + Zuschlag zum Grundbetrag	480	1 465	1 940	2 683	3 892
13 Endgrundbetrag	5 280	16 115	21 340	29 516	42 809
14 + Zinsen bis zur Erfüllung d.Hauptentschäd.(31.12.66)	2 957	9 024	11 950	16 529	23 973
15 Auszahlungsbetrag d.Hauptentsch.	8 237	25 139	33 290	46 045	66 782
<u>Berechnung d.Entschädigungsquoten:</u>					
a) nach § 246 Abs. 2 in Verbindung mit § 248 Abs. 1 LAG:					
anerkannter Schadensbetrag	4 833	24 167	48 333	120 833	241 667
16 Endgrundbetrag	5 280	16 115	21 340	29 516	42 809
17 Endgrundbetr.in % d.Schadensbetr.	109	67	44	24	18
b) tatsächl.Entschädigungsquote:					
18 Endvermögen ohne Schädigung u. ohne Lastenausgleichsabgaben am 31.12.66 (mittlerer Erfüllungszeitpunkt der Hauptentschädigung)	28 298	133 213	246 032	566 285	1051 452
19 Auszahlungsbetrag der Hauptentschädigung am 31.12.66	8 237	25 139	33 290	46 045	66 782
20 Auszahlungsbetrag der Hauptentschädigung in % des Endvermögens ohne Schädigung	30	19	14	8	6

zwischen den Entschädigungsquoten bei kleinen und großen Schäden sind zwar nach wie vor beachtlich, aber angesichts der bei kleinen und großen Schäden gleichen - die Entschädigungsquoten senkenden - Wirkung der zu niedrigen Bemessungsgrundlagen, der ungenügenden Verzinsung und der Geldentwertung werden diese Unterschiede relativiert. Sie spielen sich nun auf einem allgemein niedrigeren Entschädigungsniveau ab.

VI. Nur geringer Ausgleich der Lasten durch Hauptentschädigung und Vermögensabgabe

Dem Lastenausgleich lag die Idee zugrunde, ein Gleichgewicht in der Lastenverteilung zwischen Geschädigten und Nichtgeschädigten herzustellen. Da der Lastenausgleich nicht nach rein quotalen Gesichtspunkten aufgebaut werden sollte, mußte man von vornherein davon ausgehen, daß der nach Empfang der Hauptentschädigung verbleibende Vermögensschaden im Durchschnitt prozentual größer ist als die Belastung des erhalten gebliebenen Vermögens. Auch wenn man dies bei einem Vergleich der Vermögenslage Geschädigter und Nichtgeschädigter nach durchgeführtem Lastenausgleich berücksichtigt, so dürfte die Belastung beider Gruppen doch nicht zu sehr auseinanderfallen; andernfalls stellt der Begriff des Lastenausgleichs mehr oder weniger eine Leerformel dar.

Um einen Vergleich zwischen der Vermögenslage Geschädigter und Nichtgeschädigter durchführen zu können, sind die Beispiele A bis E des vorigen Abschnitts für Nichtgeschädigte unter Berücksichtigung der Lastenausgleichsabgaben durchzurechnen. Endpunkt der Berechnung muß in diesem Fall das Laufzeitende der Vermögensabgabe sein, also der 31.3.1979. Die so ermittelten Endvermögen werden dem Endvermögen gegenübergestellt, die für Nichtgeschädigte ohne Berücksichtigung von Lastenausgleichsabgaben errechnet werden. Das Verhältnis

dieser Endvermögen zeigt an, über wieviel Prozent des nicht-belasteten Vermögens die Nichtgeschädigten nach Zahlung der Lastenausgleichsabgaben am 31.3.1979 verfügen und entspricht damit der für die Geschädigten ermittelten Entschädigungsquote. Auf eine Verlängerung der Berechnungen für die Geschädigten bis zum 31.3.1979 kann verzichtet werden, weil Lastenausgleichseinflüsse nach der angenommenen Auszahlung der Hauptentschädigung nicht mehr wirksam sind. Die Entschädigungsquoten können deshalb für den 31.3.1979 aus Tabelle 4 entnommen werden.

Die Ausgangsdaten für die Berechnung der Vermögenslage Nichtgeschädigter müssen sich naturgemäß mit jenen der Vermögenslage Geschädigter decken. Es wird also von den gleichen Verkehrswerten des Vermögens, von den gleichen Einheitswerten, von den gleichen Verbindlichkeiten und den gleichen steuerlichen Gegebenheiten ausgegangen. Die Verbindlichkeiten der Nichtgeschädigten sind jedoch wegen der Währungsumstellung im Verhältnis 1 : 10 zu kürzen und dafür Hypothekengewinnabgabebezahlungen in die Rechnung einzuführen.

In den Fällen, in denen das der Vermögensabgabe unterliegende Vermögen nicht größer ist als der Freibetrag nach § 29 Abs. 1 LAG, also keine Abgabeschuld entsteht, muß grundsätzlich das Endvermögen ohne und mit Berücksichtigung der Lastenausgleichsabgaben identisch sein.

In dem Fall A unserer Beispiele (Tabelle 5 auf S. 117) ist diese Identität mit einer kleinen Abweichung von 4 % gegeben. Einem Endvermögen ohne Berücksichtigung der Lastenausgleichsabgaben von 61 169 DM (bei einem Ausgangswert des Vermögens von 9000 DM) steht ein Endvermögen von 63 852 DM gegenüber (bei einem Ausgangswert des Vermögens von 9 900 DM und Hypothekenabgabeschuld von 900 DM). Die geringe Abweichung in unserem Beispiel ist im wesentlichen rechnerisch bedingt.

Tabelle 5: Entwicklung des Vermögens Nichtgeschädigter mit und ohne Berücksichtigung der Lastenausgleichsabgaben für ausgewählte Beispiele land- u. forstwirtschaftl. Vermögens

RM/DM

	Fall A	Fall B	Fall C	Fall D	Fall E
<u>Ausgangsdaten:</u>					
1 Verkehrswert des Vermögens am 1.7.48	10 000	50 000	100 000	250 000	500 000
2 ./.. langfristige Verbindlichkeiten	100	500	1 000	2 500	5 000
3 Vermögen am 1.7.48	9 900	49 500	99 000	247 500	495 000
4 Einheitswert	4 000	20 000	40 000	100 000	200 000
5 Einheitswert in % d.Verkehrsw.	40	40	40	40	40
<u>Berechnung der Vermögensabgabe:</u>					
6 Einheitswert	4 000	20 000	40 000	100 000	200 000
7 ./.. langfrist. Verbindlichkeiten	100	500	1 000	2 500	5 000
8 ./.. Wert d.Hypothekengewinnabgabe am 21.6.48	900	4 500	9 000	22 500	45 000
9 Vermögen, das der Vermögensabgabe unterliegt	3 000	15 000	30 000	75 000	150 000
10 ./.. Freibetrag	5 000	5 000	2 500	-	-
11 abgabepflichtiges Vermögen	-	10 000	27 500	75 000	150 000
12 Abgabeschuld (50 % d.abgabepfl. Vermögens)	-	5 000	13 750	37 500	75 000
13 Abgabe in % d.Abgabeschuld, jährl. v.1.4.52 bis 31.3.79	-	4,4	4,4	4,4	4,4
14 Abgabe in DM, jährl. v.1.4.52 bis 31.3.79	-	220	605	1 650	3 300
<u>Vermögensvergleich:</u>					
15 Endvermög.am 31.3.79 unter Berücksichtig.v.Lastenausgleichsabgaben	63 852	255 622	446 333	958 546	1668 723
16 Endvermög.am 31.3.79 ohne Berücksichtig.v.Lastenausgleichsabgaben	61 169	258 642	461 154	998 173	1749 881
17 Zeile 15 in % v.Zeile 16 (entspricht d.Entschädigungsquote bei den Geschädigten)	104	99	97	96	95
18 Bereinigte "Entschädigungsquote" nach Zeile 17 1)	100	95	93	92	91

1) Vgl. die Ausführungen auf S. 116 über die unterschiedliche Ausgangsbasis der Vermögen infolge Handhabung der Hypothekenausgleichsabgabe.

Sie würde sich nicht ergeben, wenn im Fall ohne Lastenausgleichsabgaben die Verbindlichkeiten zunächst formal ebenfalls auf 10 % ihres eigentlichen Wertes reduziert würden und dafür die Tilgung der restlichen 90 % im Zeitablauf vorgenommen würde¹⁾. Die Wirkung der unterschiedlichen Ausgangsbasis auf den Zinsertrag käme dann in Fortfall. Die Abweichung von 4 % bei Fall A unserer Beispiele ist demnach auch aus den Fällen B bis E zu eliminieren. Das bedeutet, daß die den Entschädigungsquoten entsprechende Relation von Endvermögen mit Berücksichtigung der Lastenausgleichsabgaben zu Endvermögen ohne Berücksichtigung der Lastenausgleichsabgaben um diese vier Prozentpunkte zu kürzen ist. Es ergeben sich dann in den fünf Beispielen "Entschädigungsquoten" von 100 %, 95 %, 93 %, 92 % und 91 %. Daß sich die Quoten unterscheiden, liegt an der fließenden Freibetragsregelung für die Vermögensabgabe.

Das Ergebnis der Berechnungen zeigt, daß die Vermögensabgabe das erhalten gebliebene Vermögen verhältnismäßig wenig belastet. In keinem der berechneten Beispiele überstieg die Belastung durch die Vermögensabgabe die 10 %-Grenze. Sicher gibt es in Wirklichkeit Fälle, in denen die Belastung höher liegt, dann nämlich, wenn der Einheitswert weniger vom Verkehrswert abweicht als in unseren Beispielen angenommen. Auch dann bleibt sie jedoch ganz erheblich unter den 50 %, die während der Diskussion um den Lastenausgleich in der Öffentlichkeit als Belastung genannt wurden.

Eine Gegenüberstellung der tatsächlichen Entschädigungsquoten der Empfänger von Hauptentschädigung und der diesen entsprechenden Quoten der Vermögensabgabepflichtigen zeigt folgendes Bild:

1) Entsprechend der Regelung der Hypothekengewinnabgabe.

Tabelle 6: Vergleich der Vermögenssituation Geschädigter und Nichtgeschädigter für ausgewählte Beispiele land- und forstwirtschaftlichen Vermögens

	Fall A	Fall B	Fall C	Fall D	Fall E
Verkehrswert des verlorenen Vermögens bzw. des abgabepflichtigen Vermögens in Mark	10 000	50 000	100 000	250 000	500 000
Tatsächliche Entschädigungsquote der Empfänger von Hauptentschädigung in %	30	19	14	8	6
"Entschädigungsquote" der Vermögensabgabepflichtigen 1)	100	95	93	92	91
1) 100 % abzüglich Belastungsquote; vgl. die Ausführungen auf S. 115 ff.					

Die tatsächliche Entschädigungsquote erreicht in den gewählten Beispielen maximal 30 % und sinkt bei einem verlorenen Vermögen mit einem Verkehrswert von 500 000 RM auf nur noch 6 % ab. Demgegenüber verfügen die Vermögensabgabepflichtigen im Maximum über 100 % des Endvermögens, wie es sich ohne Lastenausgleichsabgaben ergeben hätte. Im Minimum beträgt in unseren Beispielen diese Quote immer noch 91 %.

Es ist selbstverständlich, daß unsere Beispiele nicht alle in Wirklichkeit vorkommenden Fälle hinreichend abdecken. Einmal basieren sie auf Annahmen, die in vielen Fällen nicht voll erfüllt sein mögen, zum andern mußten wir aus arbeits-technischen Gründen die Beispiele auf den Bereich der Land- und Forstwirtschaft beschränken, und schließlich mußten die Berechnungen vereinfacht durchgeführt werden. Um die Ergebnisse muß also ein gewisser Schwankungsbereich gedacht werden, der zwar nicht genau angegeben werden kann, der aber letztlich doch so klein ist, daß die Ergebnisse als Richt-

größen verwendet werden können. Bei den großen Unterschieden zwischen den tatsächlichen Opferquoten der Geschädigten und der Nichtgeschädigten ändert dieser Schwankungsbereich nichts an der Aussage, daß die Belastung der Nichtgeschädigten in jedem Fall nur einen Bruchteil des Nettoverlustes der Geschädigten beträgt.

Angesichts der Tatsache, daß selbst in der Schadensgruppe 1 des § 246 Abs. 2 LAG mit einem Schadensbetrag bis zu 5000 RM die tatsächliche Entschädigungsquote nur 30 % beträgt, die dementsprechende Quote der Abgabepflichtigen dagegen 90 % nicht unterschreitet, mutet die Kennzeichnung der Entschädigungsstaffel mit dem Prädikat "sozial" befremdlich an. Sicher, für sich betrachtet weist die Entschädigungsstaffel eine soziale Komponente dadurch auf, daß Geschädigte mit kleinen und mittleren Vermögen einen größeren Teil ihres Schadens durch die Hauptentschädigung erstattet bekommen als Geschädigte mit großem Vermögen. Im Hinblick auf die geringe Belastung der Abgabepflichtigen auch bei höchsten Vermögen ist die Bezeichnung sozial auf der Empfängerseite jedoch unangebracht und im Grunde genommen irreführend.

Kapitel 4

Die Kosten einer Beseitigung der Degression nach § 246 LAG

Die insbesondere aus heutiger Sicht verschwindend geringen Entschädigungsquoten bei hohen Vermögensschäden führten zu der Forderung der Vertriebenen, die Degression der Entschädigungsquoten zu beseitigen und einheitlich eine Entschädigungsquote von 100 % des festgestellten Schadens einzuführen¹⁾. Die Befürworter einer Beseitigung der Degression der Entschädigungsquoten versuchten nachzuweisen, daß die zusätzlichen Kosten bei einer Entschädigungsquote von 100 % (der nach dem Feststellungsgesetz ermittelten Schäden) gering und mit den in der Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds, Stand 1. Januar 1968, enthaltenen Reserven finanzierbar seien.

Nachdem die Gerichte die verfassungsmäßige Zulässigkeit der sozialen Degression bestätigt haben, ist die Forderung nach ihrer Beseitigung und Einführung einer einheitlichen Entschädigungsquote für die anerkannten Schadensbeträge in der Abgrenzung und Bewertung des Lastenausgleichsgesetzes als eine politische Forderung zu verstehen, die wir hier nicht zu diskutieren haben. Material für diese Diskussion ist allerdings in dem Abschnitt über die Entschädigungsquoten zur Verfügung gestellt worden. Hier sollen nun weitere materielle Grundlagen für eine solche Diskussion dadurch erarbeitet werden, daß versucht wird, die Kosten einer Degressionsbeseitigung und die hierfür vorhandenen finanziellen Möglichkeiten im Rahmen des Lastenausgleichsfonds zu ermitteln.

1) Siehe hierzu u.a.: "Das Vertriebene Landvolk", Organ des Bauernverbandes der Vertriebenen Nordrhein-Westfalen e.V. (im folgenden zitiert: "Das Vertriebene Landvolk"), Jg. 14 (1969), Nr. 3, S. 1 ff.

I. Unrealistische Schätzung der Kosten durch einen Vertriebenen-Verband

Besonders bemüht hat sich um diesen Nachweis der Bauernverband der Vertriebenen Nordrhein-Westfalen e.V. (im folgenden BdV-NRW genannt). Der BdV-NRW kam 1969 zu dem Ergebnis, die Kosten einer Beseitigung der Degression würden sich auf sieben bis acht Milliarden D-Mark belaufen¹⁾.

Die vom BdV-NRW angestellte Berechnung enthält eine Reihe von groben Vereinfachungen und Weglassungen, die in ihrer Gesamtheit dazu führen, daß die Kosten der Degressionsbeseitigung zu niedrig ausgewiesen werden.

Ausgangspunkt der Berechnung des BdV-NRW sind - richtigerweise - die Ergebnisse der Schadensfeststellung auf Grund der Bescheidauszählung durch das Statistische Bundesamt nach dem Stand vom 30.6.1968²⁾. Der dort ausgewiesene Gesamtschaden von 43,4 Mrd.DM ist Schaden im Sinne des Feststellungsgesetzes (FG)³⁾. Um von diesem Schadensbegriff auf die Schadenssumme nach § 245 LAG zu kommen, sind verschiedene Zu- und Abschläge erforderlich. Diese Umformungen nahm der BdV-NRW nur zum Teil und nicht exakt vor:

- Aus der Tatsache, daß 22 % der eingereichten Feststellungsanträge lt. Statistik⁴⁾ durch Ablehnung oder sonstige Erledigung im Feststellungsverfahren für die Zuerkennung von Hauptentschädigung nicht in Betracht kommen, zieht der BdV-NRW den Schluß, vom ausgewiesenen Schadensbetrag müßte ein entsprechender Abschlag vorgenommen werden.

1) Vgl. "Das Vertriebene Landvolk", a.a.O., S. 1 ff.

2) Veröffentlicht in Mtbl.BAA, 19. Jg. (1969), Beilage S. St 21 ff.

3) Zuletzt in der Fassung vom 1. Oktober 1969, BGBl I S. 1885 vom 22. Oktober 1969.

4) Vgl. Mtbl.BAA, 19. Jg. (1969), Beilage S. St 28.

Dieses Vorgehen ist falsch, da es für die abgelehnten oder sonst erledigten Anträge keine Schadensfeststellung gibt¹⁾. In der Statistik über die Ergebnisse der Schadensfeststellung auf Grund der Bescheidauszählung sind die abgelehnten oder sonst erledigten Anträge also gar nicht erst eingegangen, so daß sie nun auch nicht abgezogen werden dürfen.

- Der BdV-NRW zieht alle Schäden, die nicht Verluste am Einheitswertvermögen darstellen, von der Summe der festgestellten Schäden ab. Abgezogen werden dürfen in diesem Zusammenhang jedoch nur Schäden, die keinen Anspruch auf Hauptentschädigung auslösen, nämlich die nach dem Währungsausgleichsgesetz entschädigten Reichsmark-Spareinlagen.
- Nach § 245 Ziff. 2 LAG sind von Vertreibungs-, Ost- und Zonenschäden an land- und forstwirtschaftlichem Vermögen sowie an Grundvermögen festgestellte langfristige Verbindlichkeiten, die im Zeitpunkt der Vertreibung mit diesem Vermögen in wirtschaftlichem Zusammenhang standen oder an ihm dinglich gesichert waren, mit ihrem halben Reichsmarknennbetrag abzusetzen. Der BdV-NRW nimmt diesen - geschätzten - Abzug nicht nur bei diesen Vermögensarten vor, sondern beim gesamten Einheitswertvermögen, also auch beim Betriebsvermögen²⁾. Da jedoch die Schuldverpflichtungen einer betrieblichen Einheit bereits im Einheitswert berücksichtigt sind (der Einheitswert also das

1) Dies geht eindeutig aus der Formulierung in Mtbl.BAA, 19. Jg. (1969), Beilage S. St 26 hervor: "Während die im Feststellungsverfahren abgelehnten oder sonstwie erledigten Anträge als abschließend erledigt zu betrachten sind, weil ohne Schadensfeststellung Hauptentschädigung nicht zuerkannt werden kann, ...".

2) Daß er den Abzug auch bei den Kriegssachschäden vornimmt, ist im Prinzip richtig, weil die Regelung des § 245 Ziff. 3 LAG auf die des § 245 Ziff. 2 LAG hinausläuft.

Reinvermögen darstellt), dürfen sie hier nicht nochmal abgezogen werden¹⁾. Der Fehler in der Rechnung des BdV-NRW wird nun noch verdoppelt, da der BdV-NRW fälschlicherweise der Ansicht ist, § 245 Ziff. 2 LAG sehe für das Betriebsvermögen sogar den vollen Abzug der Verbindlichkeiten vor und er deshalb beim Betriebsvermögen gesondert nochmals einen Abzug in Höhe der Hälfte der geschätzten Verbindlichkeiten vornimmt.

- Der BdV-NRW setzt die Differenz zwischen der von ihm ermittelten Schadenssumme und der Summe der zuerkannten Hauptentschädigungsgrundbeträge den Kosten für die Beseitigung der Degression der Entschädigungsquoten bei Einführung einer einheitlichen Entschädigungsquote von 100 % gleich. Der Anspruch auf eine Verzinsung der zusätzlichen Beträge wird negiert. Bei der Verbesserung der Hauptentschädigung durch das 19. Änd.G.LAG wurde zwar abweichend von § 250 Abs. 3 LAG, der eine Verzinsung der Endgrundbeträge ab 1. Januar 1953 mit jährlich 4 % vorschreibt, eine Verzinsung erst ab 1. Januar 1967 vorgeschrieben, der Verzinsungsanspruch wurde jedoch grundsätzlich nicht beseitigt. Auch für die zusätzlichen Ansprüche, die aus der Beseitigung der Degression der Entschädigungsquoten resultieren würden, ist deshalb von einem Anspruch auf Verzinsung auszugehen. Ein Verzinsungsanspruch muß unseres Erachtens ab dem Wirksamwerden der zusätzlichen Entschädigungsansprüche schon deshalb unterstellt werden, weil der Gesetzgeber das Risiko einer entsprechenden Klage ohne das Vorhandensein entsprechender Deckungsmittel nicht eingehen kann.

1) § 245 LAG sieht deshalb auch keine Korrektur der nach dem Feststellungsgesetz (§§ 12, 13) ermittelten Schadenswerte des Betriebsvermögens vor.

Die vorgeführten Schwächen in der Berechnung des BdV-NRW machen genügend deutlich, daß diese Berechnung keinen Anspruch auf hinreichende Genauigkeit erheben kann. Da es andere - veröffentlichte - Berechnungen dieser Art nicht gibt - das Bundesausgleichsamt befaßt sich in seinen Veröffentlichungen jeweils nur mit der zu erwartenden Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds auf der Basis des geltenden Rechts - setzen wir uns im folgenden selber mit der Frage der Kosten einer Degressionsbeseitigung auseinander. Im Interesse einer möglichst übersichtlichen, nachvollziehbaren Ableitung werden dabei gewisse Wiederholungen gegenüber den Bemerkungen zur Berechnung des BdV-NRW in Kauf genommen.

II. Eigene Schätzung der Kosten

Bei der Schätzung der Kosten der Degressionsbeseitigung geht es letztlich darum, den Schadensbetrag, der sich insgesamt nach § 245 LAG ergibt, der Summe der voraussichtlichen Endgrundbeträge nach § 246 LAG gegenüberzustellen. Die Differenz zwischen beiden Größen ergibt die Kosten der Beseitigung der Degression, allerdings ohne Berücksichtigung eines Verzinsungsanspruches. Für die Verzinsung der zusätzlichen Entschädigungsansprüche ist dann ein Zuschlag zu errechnen, der in seiner Höhe davon abhängt, von welchem Zeitpunkt ab man eine Verzinsung unterstellt.

1. Ermittlung des zu berücksichtigenden Gesamtschadens

Die amtliche Lastenausgleichsstatistik ist nach den Kategorien ausgerichtet, wie sie für die Erfüllung des Lastenausgleichsgesetzes von Bedeutung sind. Der Schadensbetrag, der sich insgesamt nach § 245 LAG ergibt, ist in diesem Zusammenhang weniger interessant und wird deshalb in der Statistik nicht ausgewiesen. Er kann jedoch von anderen

Größen her rechnerisch abgeleitet werden. Hierzu ist vom ausgewiesenen Gesamtschaden nach dem Feststellungsgesetz auszugehen und diese Größe durch Zu- und Abschläge im Sinne des § 245 LAG zu modifizieren.

a) Gesamtschaden nach dem Feststellungsgesetz

Die festgestellten Schäden in den bis zum 31. Dezember 1970 statistisch erfaßten Bescheiden betragen 45,6 Milliarden Reichsmark bei 7,3 Millionen Schadensfällen¹⁾. In diesem Betrag sind Zonenschäden nicht enthalten; hierüber liegen noch keine genaueren Angaben vor. Wir klammern deshalb zunächst die Zonenschäden in unserer Berechnung aus und schlagen sie zum Schluß analog dem Ergebnis für Vertreibungs-, Ost- und Kriegssachschäden zu. Die festgestellten Schäden verteilen sich auf folgende Vermögensarten:

	Höhe der Schäden in Mill.RM
Land- und forstwirtschaftl.Vermögen	9 964,6
Grundvermögen	15 721,9
Betriebsvermögen (einschl.Gewerbeberech- tigungen)	9 504,3
Gegenstände der Berufsausübung u. Forschung	110,1
Reichsmark-Spareinlagen	6 739,5
davon nach WAG entschädigt	(5 522,7 ²⁾)
Andere privatrechtliche geldwerte Ansprüche	2 731,5
Anteile und Geschäftsguthaben	807,0
Insgesamt	45 578,9

1) Mtbl.BAA, 21. Jg. (1971), Beilage S. St 1.

2) Aus einer besonderen Statistik des Bundesausgleichsamtes ergibt sich, daß die insgesamt nach WAG entschädigten Reichsmark-Spareinlagen 9,8 Mrd.RM betragen; 4,3 Mrd.RM wurden bisher somit nicht nach FG festgestellt (vgl. Mtbl.BAA, 21. Jg. (1971), Beilage S. St 1).

Der endgültig festgestellte Schaden wird etwas höher liegen. Bis zum 31. Dezember 1970 waren nämlich erst 95,4 % der Anträge entschieden¹⁾. Um den Rechengang nicht unnötig zu belasten, wird die Hochschätzung auf 100 % nicht bei den Einzelpositionen sondern am Ende der Rechnung global vorgenommen.

b) Notwendige Korrekturen des Gesamtschadens nach dem Feststellungsgesetz

Nach § 245 LAG werden für die Bemessung der Hauptentschädigung die festgestellten Schäden des unmittelbar Geschädigten (§ 243) zu einem Schadensbetrag zusammengefaßt. Hierbei werden die folgenden Zu- und Abrechnungen an den festgestellten Schäden vorgenommen.

- Erhöhung des land- und forstwirtschaftlichen Schadens (§ 245 Ziff. 1 LAG):

Schäden an land- und forstwirtschaftlichem Vermögen sind nach § 245 Ziff. 1 LAG mit einem um ein Drittel erhöhten Betrag anzusetzen. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber der Tatsache Rechnung tragen, daß das land- und forstwirtschaftliche Vermögen am Stichtag der Schadensberechnung im allgemeinen unterbewertet war und damit der festgestellte Schaden zu niedrig ausgewiesen wird.

Die festgestellten Schäden an land- und forstwirtschaftlichem Vermögen in Höhe von 9 965 Mill.RM sind also um 3 322 Mill.RM höher anzusetzen.

- Kürzung des Schadens an land- und forstwirtschaftlichem Vermögen und an Grundvermögen um Verbindlichkeiten im Falle von Vertreibungs-, Ost- und Zonenschäden²⁾ (§ 245 Ziff. 2 LAG):

1) Mtbl.BAA, 21. Jg. (1971), Beilage S. St 25.

2) Wie auf S. 126 erwähnt, bleiben Zonenschäden zunächst unberücksichtigt.

Die festgestellten Schäden an land- und forstwirtschaftlichem Vermögen und an Grundvermögen sind noch nicht um die im Zeitpunkt der Schädigung bestehenden Verbindlichkeiten gekürzt; sie sind insofern, bezogen auf den tatsächlichen Schaden, mehr oder weniger überhöht. Das Gesetz schreibt deshalb vor, daß von Vertreibungsschäden, Ostschäden und Zonenschäden an land- und forstwirtschaftlichen Vermögen sowie an Grundvermögen festgestellte langfristige Verbindlichkeiten, die im Zeitpunkt der Schädigung mit diesem Vermögen in wirtschaftlichem Zusammenhang standen oder an ihm dinglich gesichert waren, mit ihrem halben festgestellten Betrag abzusetzen sind. In der Bestimmung, die Verbindlichkeiten nur mit ihrem halben Wert abzusetzen, ist eine weitere bewußte Korrektur des festgestellten Schadens in Richtung des tatsächlichen Schadens zu sehen¹⁾.

Der Versuch, den Einfluß dieser Bestimmung auf die Schadensberechnung quantitativ zu ermitteln, stößt auf Schwierigkeiten, da statistisch Angaben über die Höhe der Belastung geschädigter Vermögen nicht vorliegen. Man ist hier auf reine Annahmen angewiesen. Wir gehen in unserer Rechnung von einer 25 %igen Belastung der festgestellten Vermögen aus²⁾. Der Kürzungsbetrag leitet sich hierbei wie folgt anhand der Ergebnisse der Schadensfeststellung ab³⁾:

-
- 1) Vgl. hierzu die Ausführungen auf S. 86 f.
 - 2) Diese Belastungsquote entspricht derjenigen, die bei der Berechnung der Entschädigungsquoten auf den S. 110 ff. zugrundegelegt wurde. Gemessen am Verkehrswert des Vermögens beträgt die Belastungsquote dabei nur 10 %.
 - 3) Vgl. Mtbl.BAA, 21. Jg. (1971), Beilage S. St 2 ff.

	Mill.RM
Summe der Vertreibungsschäden	
an land- u. forstwirtschaftl.Vermögen	9 698
an Grundvermögen	6 619
Summe der Otschäden	
an land- u. forstwirtschaftl.Vermögen	74
an Grundvermögen	113
Summe der festgestellten Vertreibungs- und Otschäden	16 504
Belastung des Vermögens (25 %)	4 126
Kürzungsbetrag = 50 % der Belastung	2 063

- Kürzung des Schadens an land- und forstwirtschaftlichen Vermögen und an Grundvermögen um Verbindlichkeiten im Falle von Kriegssachschäden (§ 245 Ziff. 3 LAG):

Von Kriegssachschäden an land- und forstwirtschaftlichen Vermögen sowie an Grundvermögen sind Verbindlichkeiten, die durch Grundpfandrechte an Grundstücken der beschädigten wirtschaftlichen Einheit gesichert waren oder auf ihnen lastende Grundschulden oder Rentenschulden mit der Hälfte desjenigen Betrags abzusetzen, um den die auf Grund dieser Verbindlichkeiten entstandene Hypothekengewinnabgabe nach § 100 LAG gemindert worden ist. Der entsprechende Kürzungsbetrag läßt sich unter Verwendung der Einheitswertstatistik 1935 und der Schadensstatistik näherungsweise ermitteln:

	land- u. forstwirtsch. Vermögen	Grund- vermögen	Zusammen
	Mrd.RM		
1. Einheitswerte (geschätzt nach der Einheitswert- statistik 1935) 1)	18,9	32,0 ³⁾	
2. Kriegssachschäden 2)	0,2	9,0	
3. Schadensquote (Zeile 2 in vH von Zeile 1)	1 vH	28 vH	
4. RM-Verbindlichkeiten (mit 25 % des Einheits- wertes angenommen)	4,7	8,0	
5. Minderung der Abgabepflicht nach § 100 LAG	0	2,2	
6. Kürzung des Schadens nach § 245 Ziff. 3 LAG (50 % der Zeile 5)	0	1,1	1,1

- Kürzung des Schadens an Reichsmarkspareinlagen

In der Statistik über die Ergebnisse der Schadensfeststellung sind die gesamten festgestellten Schäden an Reichsmarkspareinlagen mitgezählt. Vom Gesamtbetrag in Höhe von 6 740 Mill.RM wurden jedoch 5 523 Mill.RM nach dem Währungsausgleichsgesetz für Sparguthaben Vertriebener (WAG) entschädigt. Für diesen Teil besteht kein Anspruch auf Hauptentschädigung, weshalb er aus dem festgestellten Gesamtschaden auszuschneiden ist.

-
- 1) Siehe "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 865 ff.
 - 2) Quelle: Mtbl.BAA, 21.Jg. (1971), Beilage S. St 3.
 - 3) Ohne Betriebsgrundstücke.

c) Die vermutliche Endsumme der Schadensbeträge nach
§ 245 LAG

Die unter b) behandelten Modifizierungen an der statistisch ausgewiesenen Größe des festgestellten Gesamtschadens können nun zusammengefaßt und so die sich nach § 245 LAG ergebende Summe der Schadensbeträge abgeleitet werden.

	Mill.RM
Festgestellter Gesamtschaden (auf Grund der Bescheidauszahlung durch das Statistische Bundesamt) am 31.12.1970	45 579
zuzüglich Erhöhung des land- und forstwirtschaftlichen Schadens	3 322
abzüglich Kürzung des Schadens an land- und forstwirtschaftlichem Vermögen und Grundvermögen um Verbindlichkeiten bei Vertreibungs- und Ostschäden	2 063
Kürzung des Schadens an land- und forstwirtschaftlichem Vermögen und Grundvermögen um Verbindlichkeiten bei Kriegsschäden	1 100
Kürzung des Schadens an Reichsmarkspareinlagen	5 523
Modifizierter Gesamtschaden nach dem Stand vom 31.12.1970	40 215
zuzüglich Zuschlag für am 31.12.1970 noch nicht entschiedene Anträge 1)	1 206
Vermutliche Endsumme der Schadensbeträge nach § 245 LAG	41 421

Mit 41,4 Mrd.RM liegt die vermutliche Endsumme der Schadensbeträge nach § 245 LAG um 4,2 Mrd.RM unter der Summe der durch Bescheidauszahlung bis 31.12.1970 festgestellten

1) Am 31.12.1970 waren 4,6 % der Anträge noch nicht entschieden (vgl. Mtbl.BAA, 21. Jg. (1971), Beilage S. St 25). Die Entwicklung der Ablehnungsquote läßt erwarten, daß sie bei den noch nicht entschiedenen Anträgen erheblich über dem Durchschnitt liegen wird. Es wird deshalb für die noch nicht entschiedenen Anträge nur ein Zuschlag zu dem modifizierten Gesamtschaden nach dem Stand vom 31.12.1970 von 3 vH angesetzt.

Schäden. Der Betrag von 41,4 Mrd. RM stellt den zu berücksichtigenden Gesamtschaden im Falle der Beseitigung der Degression nach § 246 LAG dar.

2. Die Kosten der Hauptentschädigung nach geltendem Recht

Um den zusätzlichen Aufwand bei Beseitigung der Degression nach § 246 LAG ermitteln zu können, müssen - wie erwähnt - die in diesem Fall zu erwartenden Gesamtkosten zunächst den nach geltendem Recht zu erwartenden Kosten gegenübergestellt werden. Im Falle einer angenommenen Verzinsung der zusätzlichen Ansprüche ist dann darüberhinaus noch ein Zinszuschlag anzusetzen.

Bei der Schätzung der voraussichtlichen Kosten nach geltendem Recht lehnen wir uns - bei Abweichungen im Einzelnen - im wesentlichen an die Methode des Bundesausgleichsamtes an, wie sie von diesem bei der Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds nach dem Stand vom 1.1.1970 genutzt wurde¹⁾. Wir gehen dabei z.T. von neueren statistischen Daten aus als es das Bundesausgleichsamt damals konnte.

1) Bundesausgleichsamt, Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds, Stand 1. Januar 1970 (im folgenden zitiert: "Gesamtschätzung 1970"). Mtbl.BAA, 20. Jg. (1970), Beilage S. St 71 ff.

Die Zahl der Anträge auf Schadensfeststellung betrug am 31.12.1971 1)	7 103,4 Tsd.
Von diesen Anträgen waren aus der Sicht der Hauptentschädigung	
durch Zuerkennung eines Grundbetrages positiv entschieden	4 255,3 "
durch Ablehnung oder sonstige Erledigung negativ entschieden	2 470,6 "
noch nicht entschieden	377,5 "

Es muß immer noch mit neuen Anträgen gerechnet werden, obwohl die allgemeine Antragsfrist nach § 325 LAG in Verbindung mit § 23 Abs. 2 FG schon am 31.12.1970 auslief. Ausschlaggebend hierfür ist die verlängerte Antragsfrist für Spätaussiedler. Das Bundesausgleichsamt veranschlagte den ab 1.1.1971 noch zu erwartenden Antragseingang offenbar auf rd. 150 000²⁾. Im Jahr 1971 gingen insgesamt 87 331 Anträge ein. Auf Aussiedler entfielen hiervon 33 272. Damit waren noch rd. 54 000 Anträge solche, für die die Frist eigentlich schon am 31.12.1971 abgelaufen war; nach Angaben des Bundesausgleichsamtes wurden diese Anträge noch Ende 1970 formlos gestellt aber erst 1971 bearbeitet. Zwischen den vom Bundesausgleichsamt ab 1.1.1971 erwarteten und bis Ende 1971 eingegangenen Anträgen besteht eine Differenz von knapp 63 000. In Anbetracht der Erfahrung, daß sich gegen Ende der Antragsfrist die Anträge häufen, kann diese Zahl als realistisch angesehen werden.

Von den am 31.12.1971 noch nicht entschiedenen Anträgen (377 500) und den noch zu erwartenden Anträgen (63 000) wird ein nennenswerter Teil abgelehnt werden. Die Ablehnungsquote aller gestellten Anträge lag am 31.12.1971 bei 22 %. Sie ist im Zeitablauf gestiegen und dürfte bei den bisher noch nicht entschiedenen oder noch nicht eingereich-

1) Vgl. Mtbl.BAA, 22. Jg. (1972), Beilage S. St 2 f.
2) Vgl. Mtbl.BAA, 20. Jg. (1970), Beilage S. St 71.

ten Anträgen nennenswert über dem bisherigen Durchschnitt liegen. Es wird deshalb eine Quote von 30 % unterstellt. Die Zahl der Zuerkennungen erhöht sich unter diesen Annahmen gegenüber dem Stand am 31.12.1971 rechnerisch um 308 350 auf 4 563 650. Mit welchem durchschnittlichen Zuerkennungsbetrag zu rechnen ist, steht einigermaßen fest. Der Durchschnittsbetrag der zuerkannten Grundbeträge ging 1971 gegenüber 1970 nur noch von 4 406 DM auf 4 399 DM zurück. Diese geringe Abnahme läßt den Schluß zu, daß der Durchschnittsbetrag kaum unter 4 390 DM sinken wird.

Unter den gemachten Annahmen errechnen sich insgesamt Zuerkennungen von Hauptentschädigung in Höhe von 20,0 Mrd.DM. Für die Fälle, in denen die Hauptentschädigung wegen Nichtauffindbarkeit der Berechtigten nicht erfüllbar ist, muß ein Abschlag vorgenommen werden. Der Ansatz des Bundesausgleichsamtes in Höhe von 83 Mill.DM wird hierfür grundsätzlich übernommen, wegen der bestehenden Unsicherheiten jedoch auf 100 Mill.DM gerundet. Es verbleiben damit zuerkannte Grundbeträge von 19,9 Mrd.DM. Die Mehrgrundbeträge nach dem 19. ÄndGLAG sind hierin bereits enthalten. Die Kosten der Hauptentschädigung lassen sich - an den Endgrundbeträgen gemessen ohne Berücksichtigung des 21. ÄndGLAG und ohne Verzinsungsanspruch - in Anbetracht der gegebenen Unsicherheiten somit auf rd. 20 Mrd.DM schätzen.

3. Gegenüberstellung der Endsumme der Schadensbeträge und der Kosten der Hauptentschädigung nach geltendem Recht

Die Ableitung der voraussichtlichen Endsumme der Schadensbeträge nach § 245 IAG ergab einen Betrag von 41,4 Mrd.RM. Dieser Betrag wäre für die Hauptentschädigung bei Wegfall der Degression nach § 246 IAG insgesamt in D-Mark erforderlich, wenn man auf eine Verzinsung der zusätzlichen Ansprüche verzichten würde. Dem stehen die Kosten der Haupt-

entschädigung bei geltendem Recht - gemessen an den Endgrundbeträgen - mit 19,9 Mrd.DM gegenüber. Die Differenz zwischen beiden Größen beträgt 21,5 Mrd.DM.

Nicht eingegangen sind in diesen Betrag bisher die Auswirkungen der 21. und 23. Novelle (Hauptentschädigung für Zonenschäden). Die Kosten dieser Novellen sind nur schwer überschaubar, weil bisher nur wenige statistische Angaben vorliegen. Bis zum 31.12.1971 waren 384 079 entsprechende Anträge eingereicht¹⁾. Von diesen Anträgen waren zu diesem Zeitpunkt erst 55 637 durch Zuerkennung von Hauptentschädigung erledigt. Der durchschnittlich gewährte Grundbetrag belief sich dabei auf 7 531 DM¹⁾.

Da die Antragsfrist bis 31.12.1972 läuft, muß noch mit einer erheblichen Zahl von Anträgen und Zuerkennungen gerechnet werden. Das Bundesausgleichsamt rechnet insgesamt mit 430 000 Geschädigten²⁾. Diese Zahl scheint nach den bisher vorliegenden Unterlagen zu hoch gegriffen zu sein. Von 119 645 erledigten Anträgen am Jahresende 1971 waren 68,5 % positiv entschieden worden. Auch wenn man berücksichtigt, daß die Anerkennungsquote im Laufe von 1971 stark gestiegen ist - Ende 1970 betrug sie nur 49 % -, muß man annehmen, daß sie am Schluß nicht wesentlich höher liegt als bei den Schäden nach dem Feststellungsgesetz, wo sie im Endergebnis geringfügig unter die 78 % von Ende 1971 absinken wird. Rechnet man mit einer Quote von 80 %, so müssen insgesamt 537 500 Anträge eingereicht werden, damit die Schätzung des Bundesausgleichsamtes erreicht wird. Das bedeutet noch mehr als 150 000 zusätzliche Anträge. Da 1971 nur knapp 80 000 Anträge eingereicht wurden, kann man im verbleibenden Jahr sicher nicht mehr als 100 000 Anträge erwarten, so daß sich im Endergebnis rd. 485 000 Anträge und rd. 390 000 Zuerkennungen von Hauptentschädigung ergeben.

1) Vgl. Mtbl.BAA, 22. Jg. (1972), Beilage S. St 7.

2) Vgl. Mtbl.BAA, 20. Jg. (1970), Beilage S. St 74.

Der Durchschnittsbetrag von 7 531 DM per 31.12.1971 entspricht nicht dem endgültigen Betrag. Er dürfte von den größeren Fällen geprägt sein; Geschädigte mit größeren Schäden stellen ihre Anträge erfahrungsgemäß früher als Geschädigte mit kleineren Schäden. Das Absinken des durchschnittlichen Grundbetrages im Laufe des Jahres 1971 bestätigt diese These. Ende 1970 belief sich der Grundbetrag auf 11 190 DM, Ende 1971 dagegen nur noch auf 7 531 DM. Der Durchschnittsbetrag der im zweiten Halbjahr 1971 erledigten Fälle belief sich nur mehr auf 6 257 DM. Das Bundesausgleichsamt nimmt insgesamt einen Durchschnitt von 5 860 DM an¹⁾. Das bedeutet für die künftigen Fälle einen Rückgang auf rd. 5 600 DM, eine Annahme, die angesichts der bisherigen Entwicklung plausibel erscheint. Es errechnet sich dann eine Gesamtsumme der Grundbeträge von 2 285 Mill.DM. Stockt man diese wegen der Verbesserung der Entschädigung im Bereich der Schäden an Sparanlagen und an anderen Anspruchsrechten analog der Schätzung des Bundesausgleichsamtes um 240 Mill.DM auf, so erhält man rd. 2 500 Mill.DM.

Um die Kosten einer Beseitigung der Degression für diese Schäden zu ermitteln, kann man eine Analogrechnung zur Hauptentschädigung nach dem Feststellungsgesetz vornehmen. Bei der Hauptentschädigung nach dem Feststellungsgesetz war der anerkannte Schadensbetrag 2,08 mal so groß wie die Endgrundbeträge. Überträgt man dieses Verhältnis auch auf die Zonenschäden, so entstünden hier bei Beseitigung der Degression zusätzliche Kosten (ohne Verzinsung) in Höhe von 2 700 Mill.DM.

1) Ergebnis aus 400 000 Geschädigten mit einem Durchschnittsbetrag von 6000 DM (Geschädigte aus Mitteldeutschland) und aus 30 000 Geschädigten mit einem Durchschnittsbetrag von 4000 DM (Bewohner der Bundesrepublik, die Vermögen in Mitteldeutschland verloren haben); vgl. Mtbl.BAA, 20. Jg. (1970), Beilage S. St 74.

Damit stellen sich die Gesamtkosten, die sich bei Wegfall der Degression zusätzlich ergeben würden, ohne Verzinsung der zusätzlichen Ansprüche auf rd. 24 Mrd.DM. Das ist erheblich mehr als der BdV-NRW ermittelte: er kam in seiner Rechnung ohne die Auswirkungen der 21. und 23. Novelle (Hauptentschädigung für Zonenschäden) zu sieben bis acht Mrd.DM zusätzliche Kosten¹⁾. Schlägt man der Schätzung des BdV-NRW die Kosten für die Beseitigung der Degression der Zonenschäden hinzu, so ergibt sich hier ein Gesamtbetrag von 10 bis 11 Mrd.DM. Die Differenz zu unserer eigenen Schätzung beläuft sich also auf 13 bis 14 Mrd.DM.

Da nicht alle Ansprüche gleichzeitig erfüllt werden können, stellt sich auch das Problem der Verzinsung. Anspruchsberechtigte, die ihre zusätzliche Entschädigung später bekommen als andere, müssen durch Verzinsung ihres Anspruchs entschädigt werden. In Anbetracht der hohen zusätzlichen Kosten der Degressionsbeseitigung von rd. 24 Mrd.DM und den bisherigen Größenordnungen des Ausgleichsfonds müßte davon ausgegangen werden, daß die durchschnittliche Erfüllungszeit mindestens fünf Jahre beträgt. Schon bei einer nach dem LAG üblichen Verzinsung der Ansprüche zu lediglich 4 % p.a. ohne Zinseszinsen ab dem Zeitpunkt des Wegfalls der Degression entstünden damit Zinskosten von 4,8 Mrd.DM, so daß sich der Gesamtaufwand unter diesen Umständen auf 29 Mrd.DM belaufen würde.

1) Vgl. S. 122.

Kapitel 5

Die finanziellen Möglichkeiten für eine Beseitigung der Degression

Wer sich mit Fragen einer Verbesserung der Hauptentschädigung befaßt - gleich ob dabei nur an eine Anhebung der Entschädigungsquoten gedacht ist oder an eine völlige Beseitigung der Degression nach § 246 LAG und Einführung einer 100 %igen Entschädigung auf der Basis der sich nach § 245 LAG ergebenden Schäden -, hat sich die Frage nach der Finanzierbarkeit dieser Forderungen zu stellen. Die Vertriebenenverbände haben dies mehrfach in Veröffentlichungen getan. Das Bundesausgleichsamt hat zwar offiziell zu diesen Berechnungen nicht unmittelbar Stellung genommen, es hat jedoch in seinen "Gesamtschätzungen der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds" auf der Basis des jeweils geltenden Rechts versucht, bis zum Ende der Laufzeit des Lastenausgleichs Bilanz zu ziehen. Wir untersuchen in diesem Kapitel ausführlich die finanziellen Möglichkeiten für eine Beseitigung der Degression.

I. Unterschiedliche Auffassungen der Vertriebenenverbände und der amtlichen Stellen über die künftige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds

Die Forderungen der Vertriebenen nach einer Verbesserung der Hauptentschädigung haben seit langen Jahren immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen den Vertriebenenverbänden und den amtlichen Stellen über die finanziellen Möglichkeiten solcher Verbesserungen geführt. Das Bundesausgleichsamt hat zur Versachlichung dieser Diskussion erstmals nach dem Stand vom 1.1.1964 eine detaillierte Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichs-

fonds vorgelegt¹⁾. Die nächsten Schätzungen wurden nach dem Stand vom 1.1.1966²⁾, 1.1.1968³⁾ und 1.1.1970⁴⁾ vorgelegt. Dieser zweijährige Turnus soll bis auf weiteres beibehalten werden.

Die Vertriebenenverbände haben sich mehrfach mit diesen Schätzungen des Bundesausgleichsamtes auseinandergesetzt und versucht nachzuweisen, daß die amtlichen Schätzungen "Reserven" enthalten. Solche Stellungnahmen wurden insbesondere vorgelegt vom Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen⁵⁾ und vom BdV-NRW⁶⁾.

Das Bundesausgleichsamt errechnete in seiner "Gesamtschätzung 1970" für die Zeit vom 1.1.1971 bis zum Ende der Laufzeit des Fonds Einnahmen von 38 708 Mill.DM und Ausgaben von 38 657 Mill.DM. Die Einnahmen übersteigen die Ausgaben in diesem Zeitraum nach der Schätzung des Bundesausgleichsamtes also nur um 51 Mill.DM (einschl. des Kassenbestandes von 35 Mill.DM am 31.12.1969). Damit enthält die "Gesamt-

-
- 1) Bundesausgleichsamt, Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds, Stand 1. Januar 1964 (im folgenden zitiert: "Gesamtschätzung 1964"). Mtbl.BAA, 14. Jg. (1964), Beilage S. St 51 ff.
 - 2) Bundesausgleichsamt, Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds, Stand 1. Januar 1966 (im folgenden zitiert: "Gesamtschätzung 1966"). Statistische Informationen des Bundesausgleichsamtes, Reihe 14, Nr. 3 vom 25.11.1966.
 - 3) Bundesausgleichsamt, Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds, Stand 1. Januar 1968 (im folgenden zitiert: "Gesamtschätzung 1968"). Statistische Informationen des Bundesausgleichsamtes, Reihe 14, Nr. 4 vom 20.12.1968.
 - 4) "Gesamtschätzung 1970", a.a.O.
 - 5) Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen, Die Reserven des Ausgleichsfonds, unveröffentlichtes Manuskript vom 12.2.1966. Derselbe, Stellungnahme zu der Reservenberechnung des Bundesausgleichsamtes vom 29.9.1966, unveröffentlichtes Manuskript vom 22.11.1966.
 - 6) "Das Vertriebene Landvolk", 9.Jg. (1964), Nr. 12, S. 2 "Reserven im Lastenausgleichsfonds - Degression im § 246 IAG kann beseitigt werden" und 14. Jg. (1969), S. 1 ff. ("Neues amtliches Täuschungsmanöver").

schätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes keinen Spielraum für eine Verbesserung der Hauptentschädigung.

Veröffentlichte Schätzungen der Vertriebenenverbände nach dem Stand vom 1.1.1970 liegen nicht vor. In den früher veröffentlichten Schätzungen waren die Verbände zum Teil zu erheblich abweichenden Ergebnissen gegenüber dem Bundesausgleichsamt gekommen (vgl. Tabellen 7 und 8). Der Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen gelangte in seiner Stellungnahme zur "Gesamtschätzung 1966" des Bundesausgleichsamtes zu Reserven in Höhe von 6,09 Mrd.DM, zu denen noch 1,3 Mrd.DM hinzukamen, die "auf politische Betrachtungsdifferenzen zurückgehen"¹⁾. Das Bundesausgleichsamt war in seiner "Gesamtschätzung 1966" nur zu Reserven in Höhe von 2,01 Mrd.DM gelangt²⁾. Der Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen schätzte also damals die Reserven des Fonds um 4,1 bzw. 5,4 Mrd.DM höher ein als das Bundesausgleichsamt.

Der BdV-NRW bezifferte die Reserven des Ausgleichsfonds vor Inkrafttreten des 21. ÄndGLAG auf 26 Mrd.DM³⁾. Unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen der 21. Novelle schätzt der Verband dann die Reserven offenbar auf etwa 23. Mrd.DM

1) Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen. Stellungnahme zu der Reservenberechnung des Bundesausgleichsamtes vom 29.9.1966, a.a.O., S. 2.

2) "Gesamtschätzung 1966", S. 6 f.

3) "Das Vertriebene Landvolk", 14. Jg. (1969), Nr. 3, S. 1 ff.

Tabelle 7: Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds für die Zeit ab 1.1.1966 durch das Bundesausgleichsamt und den Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen

Mill.DM

Einnahme-/Ausgabeart	Schätzung Bundesausgleichsamt ¹⁾	Schätzung Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen ²⁾	Abweichung der Schätzung des Lastenausgleichsausschusses von der des BAA
<u>Einnahmen</u>			
Lastenausgleichsabgaben	16 851	17 509	+ 658
dav.: Vermögensabgabe	15 362	15 734	+ 372
Hypothekengewinnabg.	993	1 279	+ 286
Kreditgewinnabgabe	496	496	-
Vermögenssteuerzuschuß	10 582	13 393	+2 811
Zuschuß zur Unterhaltshilfe	8 568	7 583	- 985
Rückflüsse aus Darlehen	10 169	11 028	-2 217
Sonstige Einnahmen	1 126		
Aufnahme von Krediten	1 950		
Einnahmen insgesamt	49 246	49 513	+ 267
<u>Ausgaben</u>			
Hauptentschädigung	13 692	13 165	- 527
Unterhaltshilfe	17 388	15 310	-2 078
Entschädigungsrente	4 218	3 780	- 438
Kreditzinsen und -kosten	2 605	2 058	- 547
Tilgung	4 780	4 661	- 119
Sonstige Ausgaben	4 552	4 452	- 100
Ausgaben insgesamt	47 235	43 426	-3 809
<u>Einnahmenüberschuß</u>	+ 2 011	+ 6 087	+4 076

1) Quelle: "Gesamtschätzung 1966".

2) Quelle: Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen. Stellungnahme zu der Reservenberechnung des Bundesausgleichsamtes vom 29.9.1966, a.a.O.

Tabelle 8: Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds für die Zeit ab 1.1.1964 durch das Bundesausgleichsamt und den Bauernverband der Vertriebenen, Nordrhein-Westfalen

Mill.DM

Einnahme-/Ausgabeart	Schätzung Bundesausgleichsamt ¹⁾	Schätzung Bauernverband der Vertriebenen NRW ²⁾	Abweichung der Schätzung des Bauernverbandes von der des Bundesausgleichsamt.
<u>Einnahmen</u>			
Lastenausgleichsabgaben	19 175	42 000	+ 3 577
Zuschüsse d. öff. Haushalte	19 248		
Darlehensrückflüsse	11 022		
Sonstige Einnahmen	666	.	.
Aufnahme von Krediten	2 900	.	.
Einnahmen insgesamt	53 011	54 000	+ 989
<u>Ausgaben</u>			
Hauptentschädigung	17 138	5 600	-11 538
Kriegsschadenrente (Unterhaltshilfe u. Entschädigungsrente)	21 298	14 000	- 7 298
Altsparerentschädigung	2 605	600	- 2 005
Kosten der Darlehensverwaltung	757	490	- 267
Tilgung, Kreditzinsen und -kosten	8 108	5 100	- 3 008
Sonstige (bestimmte) Ausgaben	2 634	-	- 2 634
Nicht vorhersehbare Ausgaben	-	2 000	+ 2 000
Ausgaben insgesamt	52 540	27 790	-24 750
<u>Einnahmenüberschuß</u>	+ 471	+26 210	+25 739

1) Quelle: "Gesamtschätzung 1964".

2) Quelle: "Das Vertriebene Landvolk", 9.Jg.(1964), Nr.3, S.2.

Bei einem Volumen des Lastenausgleichs vom 1.1.1967 bis zum Auslaufen des Fonds von rd. 47 Mrd.DM nach Schätzung des Bundesausgleichsamtes¹⁾ betrug der Unterschied zur Schätzung des Lastenausgleichsausschusses im Bund der Vertriebenen 9 % bzw. 11,5 % und war damit sehr beachtlich, wenn auch in Anbetracht der Unsicherheit des statistischen Materials, der Kompliziertheit der Schätzungen und des langen Schätzzeitraums durchaus verständlich. Völlig aus dem Rahmen fällt dagegen die Schätzung des BdV-NRW.

Die Ursachen für den Unterschied der Schätzergebnisse können im wesentlichen in zwei Kategorien eingeteilt werden. Zur ersten Kategorie zählen unterschiedliche rechtliche Annahmen für die Schätzungen, zur zweiten Kategorie unterschiedliche quantitative Annahmen bei gleichen Rechtsannahmen. Während das Bundesausgleichsamt seine Schätzungen auf der Grundlage des geltenden Rechts durchführt, baut vor allem der BdV-NRW seine Schätzungen auf den von ihm erstrebten Rechtsverhältnissen auf. Da er in den Hilfen für den Wohnungsbau, in der Ausbildungshilfe, in der Heimförderung usw. eine Entfremdung der Fondsmittel sieht, stellt er in seine Schätzung für diese Aufgaben keine Mittel ein²⁾. Der Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen geht bei seiner zweiten Schätzung mit Reserven von 5,4 Mrd.DM ebenfalls von anderen Rechtsverhältnissen aus als das Bundesausgleichsamt. Während die amtliche Schätzung, die auf dem jeweils geltenden Gesetzesstand basiert, von der Fiktion ausgehen muß, der Gesetzgeber werde die Sätze der Unterhaltshilfe künftig ebenso unverändert lassen wie die Sätze der auf sie anzurechnenden gesetzlichen Rentenleistungen und die entspre-

1) "Gesamtschätzung 1966", S. 7.

2) Vgl. "Das Vertriebene Landvolk", 9. Jg. (1964), Nr. 12, S. 2.

chende Freibetragsregelung, unterstellt der Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen realistisch-weise steigende Sätze der Rentenversicherung. Der Lastenausgleichsausschuß der Vertriebenen machte diesen Unterschied in den Schätz-Voraussetzungen in seiner Darstellung deutlich, indem er von politischen Betrachtungsdifferenzen sprach¹⁾.

Die unterschiedlichen Rechtsannahmen erklären jedoch nur den geringeren Teil der Schätzdifferenzen. Der Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen kam bei Annahme gleicher Rechtsverhältnisse, wie sie vom Bundesausgleichsamt zugrundegelegt wurden, zu einem Mehr an Reserven gegenüber der Schätzung des Bundesausgleichsamtes von 4,1 Mrd. DM, bei abweichenden Rechtsannahmen zu 5,4 Mrd.DM. Ähnlich liegen die Verhältnisse bei der Schätzung des BdV-NRW, wenngleich es nur bedingt möglich ist, aus dessen wenig schematischer und wenig detaillierter Darstellung seiner Schätzung²⁾ eine Aufteilung der erwähnten Reserven von insgesamt 26 Mrd.DM vorzunehmen. Die Tatsache, daß der Verband keine Mittel für Aufbaudarlehen, Wohnraumhilfe, Hausratentschädigung u.ä. ansetzt, erklärt allenfalls einen Unterschied von 2 1/2 Mrd.DM zur Schätzung des Bundesausgleichsamtes. Denn für diese Hilfen sind im Schätzzeitraum auch nach Auffassung des Bundesausgleichsamtes im Vergleich zu früher nur noch geringe Beträge erforderlich. Offenbar betrachtet jedoch der BdV-NRW auch die früher für solche Hilfen ausgegebenen Mittel als Reserven.

1) Vgl. Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen, Stellungnahme zur Reservenberechnung des Bundesausgleichsamtes vom 29.9.1966, a.a.O., S. 2.

2) Vgl. "Das Vertriebene Landvolk", 9. Jg. (1964), Nr. 12, S. 2.

Der Unterschied zwischen den Schätzungen des Bundesausgleichsamtes und den Vertriebenenverbänden ist also auch dann noch beträchtlich, wenn man von den abweichenden rechtlichen Annahmen absieht. Differenzen in den Schätzungen, die nicht auf unterschiedlich gewählte Rechtsbasis zurückgehen, liegen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite vor, sie sind jedoch auf der Ausgabenseite entschieden größer.

Wie aus der Tabelle 7 (S. 141) zu ersehen ist, betrugen die Schätzdifferenzen zwischen Bundesausgleichsamt und Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen nach dem Stand vom 1.1.1966 bei wichtigen Positionen 20 % und mehr. Zwischen dem Bundesausgleichsamt und dem BdV-NRW sind noch weit größere Unterschiede festzustellen. Sie lassen sich allerdings nur an den Schätzungen auf der Basis 1964 einigermaßen detailliert darstellen.

Wenngleich die objektiv vorhandenen Schwierigkeiten für eine Schätzung der künftigen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds recht beachtlich sind und eine Schätzung nur im Rahmen eines größeren Fehlerbereiches möglich ist, wird bei einer Reihe von Positionen dieser Bereich ganz offensichtlich überschritten. Es ist zwar nicht möglich, den statistisch gesicherten Fehlerbereich exakt anzugeben, Abweichungen von mehr als zehn Prozent können jedoch kaum noch den Schätzunsicherheiten zugeschrieben werden. Hier handelt es sich dann um echt differierende Schätzungen, denen Schätzfehler in einer oder beiden Schätzungen zugrundeliegen. Wir setzen uns damit im folgenden Abschnitt auseinander, in dem die einzelnen Vorausschätzungen kritisch analysiert werden und versucht wird, auf der Grundlage der "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes durch Modifizierung der Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eine realistische Schätzung der Entwicklung des Lastenausgleichsfonds

zu geben. Soweit der Verlauf von Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds in den Jahren 1970/71 aus anderen Gründen nennenswerte Abweichungen zu der "Gesamtschätzung 1970" brachte, wird die Schätzung des Bundesausgleichsamtes gleichfalls korrigiert.

II. Kritische Analyse der Vorausschätzungen des Bundesausgleichsamtes über die Finanzentwicklung des Ausgleichsfonds

In seiner ersten veröffentlichten Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds nach dem Stand vom 1.1.1964 hatte das Bundesausgleichsamt darauf hingewiesen, daß "sobald und soweit die Vervollständigung des statistischen Materials sichere Grundlagen geschaffen hatte, ... an die Stelle einer vorsichtigen Veranschlagung die mehr oder weniger exakte Berechnung treten (konnte). Heute ist die Spanne der Unsicherheit verhältnismäßig schmal geworden".¹⁾ Mit dieser Bemerkung wurde der Eindruck erweckt, als hätte der Grundsatz des Bundesausgleichsamtes, "daß angesichts der zunächst bestehenden weitgehenden Unsicherheiten der Schätzgrundlagen und der Notwendigkeit, die Befriedigung der Ansprüche aller Geschädigten unbedingt sicherzustellen, im Bereich der Unsicherheit vorsichtig geschätzt werden mußte"¹⁾, nun keine Gültigkeit mehr. Ein Vergleich der "Gesamtschätzung 1964" mit der "Gesamtschätzung 1970" zeigt indessen, daß die Korrekturen gegenüber der "Gesamtschätzung 1964" - auch wenn man von solchen absieht, die durch Rechtsveränderungen ausgelöst wurden - ein beträchtliches Ausmaß erreichten.

1) "Gesamtschätzung 1964", S. 1.

In der "Gesamtschätzung 1964" wurden die Einnahmen ab 1.1.1964 insgesamt auf 53,0 Mrd.DM veranschlagt, in der "Gesamtschätzung 1970" (einschließlich der Ist-Werte der Jahre 1964/69) dagegen auf 62,7 Mrd.DM. Auf der Ausgabe-seite lauten die vergleichbaren Werte 52,5 Mrd.DM und 62,9 Mrd.DM. Von der Heraufsetzung des Einnahmenansatzes um 9,7 Mrd.DM entfallen mehr als die Hälfte auf Korrek-turen, die nicht von Rechtsänderungen beeinflusst sind. So beträgt die Korrektur bei den Lastenausgleichsabgaben und bei dem Vermögensteuerzuschuß jeweils rd. 2,7 Mrd.DM. Anders verhält es sich auf der Ausgabe-seite, zumindest bei formaler Betrachtung. Die Aufstockung der Schätzwerte für die Hauptentschädigung - diese waren in der "Gesamt-schätzung 1966" und in der "Gesamtschätzung 1968" um knapp 1 Mrd.DM tiefer als in der "Gesamtschätzung 1964" - ent-springt rein rechtlichen Gründen, nämlich der Verbesserung der Hauptentschädigung durch die 19., 21. und 23. Novelle zum Lastenausgleichsgesetz. Ähnlich ist die Situation bei der Schätzung der Aufwendungen für die Unterhaltshilfe und die Entschädigungsrente. Allerdings war dem Bundesausgleichs-amt die Notwendigkeit späterer Korrekturen für die Unter-haltshilfe und die Entschädigungsrente bei Erstellung der "Gesamtschätzung 1964" bereits klar, denn es bemerkte da-mals: "Die Ansätze für Unterhaltshilfe sind insofern nicht realistisch, als die Monatssätze und damit die Aufwendun-gen in Z u k u n f t zweifellos im Zusammenhang mit der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, der Sozialrenten und der Lebenshaltungskosten weiter ansteigen werden, ohne daß dies in der Tabelle, welche von den Be-lastungen n a c h g e l t e n d e r G e s e t z e s - l a g e ausgehen muß, zum Ausdruck kommen kann."¹⁾ Unter Berücksichtigung der künftigen Rechtsänderungen schätzte

1) "Gesamtschätzung 1964", S. St 57.

Tabelle 9: Gesamtschätzung der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds durch das Bundesausgleichsamt nach dem Stand vom 1.1.1964 und 1.1.1970 für die Zeit vom 1.1.1964 bis zum Ende der Laufzeit

Mill.DM

Einnahme-/Ausgabeart	Gesamtschätzung		Veränderung der Schätzung 1970 gegenüber der Schätzung 1964
	Stand 1.1.1964	Stand 1.1.1970 einschl. Ist-Werten 1964/69	
<u>Einnahmen</u>			
Lastenausgleichsabgaben	19 175	21 889	+ 2 714
dav.: Vermögensabgabe	17 030	18 770	+ 1 740
Hypothekengewinnabg.	1 500	2 414	+ 914
Kreditgewinnabgabe	645	705	+ 60
Zuschüsse d. öffentl. Haush.	19 248	25 867	+ 6 619
dar.: Vermögenssteuerzusch.	9 688	12 335	+ 2 647
Zusch.n.Par.6 Abs.4 LAG	8 506	11 464	+ 2 958
Sonstige Einnahmen	11 450	11 785	+ 335
dar.: Erlös aus WB-Schlußges.	428	487	+ 59
Rückfl. aus Darlehen	11 022	11 196	+ 174
Aufnahme von Krediten	2 900	3 124	+ 224
Einnahmen insgesamt	53 011 ¹⁾	62 700 ²⁾	+ 9 689
<u>Ausgaben</u>			
Hauptentschädigung	17 138	18 325	+ 1 187
Unterhaltshilfe	17 382	23 544	+ 6 162
Entschädigungsrente	3 916	5 576	+ 1 660
Hausratentschädigung	340	420	+ 80
Aufbaudarlehen, Wohnraumhilfe u.ä.	1 277	1 721	+ 444
Härtefonds	734	1 351	+ 617
Ausbildungshilfe	240	149	- 91
Währungsausgleichsgesetzleistungen	43	146	+ 103
Altsparerentenschädigung	2 605	2 700	+ 95
Tilgung	5 483	5 608	+ 125
Kreditzinsen u.-kosten	2 625	2 891	+ 266
Kosten der Darlehensverwalt.	757	420	- 337
Ausgaben insgesamt	52 540	62 851	+ 10 311
<u>Einnahmenüberschuß (+)</u>			
<u>Ausgabenüberschuß (-)</u>	+ 471 ¹⁾	- 151 ²⁾	- 622

1) Einschl. Bestand am 1.1.1964 (238 Mill.DM).

2) Einschl. Bestand am 1.1.1970 (35 Mill.DM).

das Bundesausgleichsamt die Aufwendungen für die Unterhaltshilfe damals um insgesamt etwa 7 Mrd.DM höher ein¹⁾. Dieser Aufschlag war freilich zu gering. In der "Gesamtschätzung 1970" kommt das Bundesausgleichsamt bereits auf der Basis des g e l t e n d e n Rechts zu Mehraufwendungen von 6,2 Mrd.DM.

Die Korrekturen gegenüber der Schätzung 1964 zeigen - soweit sie nicht durch Rechtsänderungen bestimmt sind -, daß das Bundesausgleichsamt damals offenbar nach wie vor stark dem Grundsatz huldigte, im Bereich der Unsicherheit "vorsichtig" zu schätzen, was soviel hieß wie auf der Einnahmenseite tendenziell zu niedrig und auf der Ausgabenseite tendenziell zu hoch. Ohne Zweifel ist die übertriebene Vorsicht, von der die "Gesamtschätzung 1964" geprägt war, seither einer nüchternen Betrachtung beim Bundesausgleichsamt gewichen. Um die Möglichkeiten für die von den Vertriebenenverbänden geforderte Verbesserung der Hauptentschädigung beurteilen zu können, ist gleichwohl eine kritische Auseinandersetzung mit der "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes erforderlich.

1. Die voraussichtlichen Einnahmen des Ausgleichsfonds

Unterschiedliche Vorstellungen über die künftigen Einnahmen bestanden zwischen dem Bundesausgleichsamt und den Vertriebenenverbänden stets vor allem hinsichtlich der Vermögensabgabe, der Hypothekengewinnabgabe und des Vermögensteuerzuschusses. Wegen der Differenzen bei der Schätzung der Aufwendungen für die Unterhaltshilfe weichen ferner automatisch auch die Annahmen über die Höhe der Zuschüsse zur Unterhaltshilfe voneinander ab; dieser Unterschied ist also eigentlich ein Problem der Ausgabenseite und nicht der Ein-

1) "Gesamtschätzung 1964", S. St 57.

nahmenseite. Wir beschränken die Überprüfung der Ansätze in der "Gesamtschätzung 1970" auf die genannten Positionen.

a) Vermögensabgabe

Die Möglichkeit, bei der Schätzung des Vermögensabgabeaufkommens zu unterschiedlichen Ergebnissen zu gelangen, ist eigentlich gering, da man es hier mit einer Stichtagsabgabe zu tun hat; die Abgabeschuld richtet sich nach dem Vermögen am Stichtag, dem 21. Juni 1948. Aus der Erhebung des Vermögensabgabesolls zum 10.2.1966 ließ sich ein Jahressoll von 1 335 Mill.DM ableiten¹⁾, für den Gesamtzeitraum vom 1.1.1970 bis zum 31.3.1979 ein Soll von 12,3 Mrd.DM. Dieser Wert ist grundsätzlich zu kürzen um das "Abbröckeln" des Solls durch Konkurs- und Vergleichsverfahren, durch Billigkeitserlasse und Niederschlagungen und wegen der Auswirkung der Bestimmung, daß vorzeitige Ablösungen der Abgabe (s. § 199 LAG) nur mit ihrem abgezinsten Wert eingesetzt werden.

Das Soll wurde bereits in den Jahren 1965/66 nicht mehr erreicht. Im Jahresdurchschnitt betrugen damals die laufenden Einnahmen aus der Vermögensabgabe nur noch 1 217 Mill. DM. Sie haben sich seither weiter vermindert, allerdings nur noch um durchschnittlich 20 Mill.DM pro Jahr. Im Durchschnitt der Jahre 1970/71 betrugen die laufenden Einnahmen 1 122 Mill.DM²⁾. Damit waren sie um rd. 40 Mill.DM niedriger als in der "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes angenommen wurde. Die Ablösungen der Vermögensabgabeschuld, die in beiden Jahren zusammen um rd. 20 Mill.DM

-
- 1) Vgl. Schreiben des Bundesministers der Finanzen an den Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte vom 21.3.1966.
 - 2) Einnahmen- und Ausgabennachweis für das Haushaltsjahr 1970 (Bundesausgleichsamt III B/1 - LA 3520 IX - 1/71) und Einnahmen- und Ausgabennachweis für das Haushaltsjahr 1971 (Bundesausgleichsamt III B/1 - LA 3520 IX - 1/72).

größer waren als geschätzt, erklären nur den kleineren Teil der Abweichung. Das bedeutet, daß für das "Abbröckeln" ein größerer Betrag angesetzt werden muß als in der "Gesamtschätzung 1970". Selbst wenn man von nun an kein stärkeres "Abbröckeln" mehr annimmt, so ist doch infolge des bereits bestehenden Unterschieds zwischen Soll- und Ist-Werten ein Abschlag gegenüber der "Gesamtschätzung 1970" von 0,3 Mrd.DM auf 10,5 Mrd.DM angezeigt.

b) Hypothekengewinnabgabe

Die Bemerkungen hinsichtlich der geringen Fehlermöglichkeiten bei Stichtagsabgaben, wie sie im vergangenen Abschnitt gemacht wurden, gelten naturgemäß auch für die Hypothekengewinnabgabe. Trotzdem ist hier der Unsicherheitsbereich größer, weil die Laufzeiten der Hypothekengewinnabgabe unterschiedlich sind und entsprechende Unterlagen hierüber fehlen. Dies erklärt auch, weshalb es zunächst zu erheblichen Schätzdifferenzen zwischen dem Bundesausgleichsamt und den Vertriebenenverbänden kam. In seiner "Gesamtschätzung 1964" hatte das Bundesausgleichsamt Einnahmen von 1,5 Mrd.DM erwartet, die Geschädigtenverbände rechneten dagegen mit 2,5 Mrd.DM. Die Vertriebenenverbände begründeten ihre höhere Schätzung mit den aus der Abwicklung 50-jähriger Hypotheken (insbesondere von Landschaftsbanken) auch in späteren Jahren zu erwartenden Auslaufbeträgen¹⁾. Die Schätzung der Vertriebenenverbände hat sich inzwischen weitgehend als richtig erwiesen, weshalb sich ihr das Bundesausgleichsamt in seiner Gesamtschätzung 1970 bis auf 0,1 Mrd.DM angenähert hat.

1) Vgl. Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen, Stellungnahme zu der Reservenberechnung des Bundesausgleichsamtes vom 29.9.1966, a.a.O., S. 2 f.

In den Jahren 1970/71 zusammen stimmten die Sollwerte der Schätzung mit den Ist-Werten voll überein. Da sich auch die Annahmen des Bundesausgleichsamtes über die weitere Verringerung der Zahlungen in die bisherige Entwicklung einpaßt, besteht kein Grund, von der Schätzung des Bundesausgleichsamtes abzuweichen.

c) Zuschuß der Länder aus dem Vermögensteueraufkommen

Der nach § 6 Abs. 2 LAG von den Ländern zu leistende Zuschuß in Höhe von 25 % des Vermögensteueraufkommens birgt für eine Vorausschätzung weit mehr Unsicherheitsfaktoren als die Lastenausgleichsabgaben. Konnte das Aufkommen an Lastenausgleichsabgaben aus den Vermögensverhältnissen der Abgabepflichtigen in der Vergangenheit abgeleitet werden, so ist für eine Vorausschätzung des Ertrags der Vermögensteuer eine Vorausschätzung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und speziell der Vermögenssituation der Steuerpflichtigen erforderlich.

Die hierbei auftretenden Schwierigkeiten hatten zunächst zu sehr großen Unterschieden zwischen der amtlichen Vorausschätzung und jener des Lastenausgleichsausschusses im Bund der Vertriebenen geführt. Das Bundesausgleichsamt war in seiner "Gesamtschätzung 1964" zu anteiligen Einnahmen des Fonds aus der Vermögensteuer von 9,7 Mrd.DM für die Zeit vom 1.1.1964 bis 31.3.1979 gelangt, der Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen dagegen zu solchen von 13,5 Mrd.DM¹⁾. Dieser große Unterschied zwischen den Schätzungen und die sich daraus ergebenden Diskussionen veranlaßten die Bundesregierung, ein unabhängiges Fachgremium aus Vertretern der wirtschaftswissenschaftlichen

1) Vgl. Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen, Die Reserven des Ausgleichsfonds, a.a.O., S. 8.

Forschungsinstitute zur Überprüfung der Schätzungen zu bestellen. Der "Gutachterausschuß Vermögensteuerschätzung", dem auch der Verfasser angehörte¹⁾, legte seine Berechnungen im Juni 1966 vor²⁾. Bei Zugrundelegung der Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, wie sie ihm von der Bundesregierung als "Datum" vorgegeben waren, errechnete er für die Zeit vom 1.1.1966 bis 31.3.1979 Einnahmen des Lastenausgleichsfonds aus der Vermögensteuer von 10,3 Mrd.DM. In einer dazu durchgeführten Alternativrechnung mit anderen Annahmen hinsichtlich des gesamtwirtschaftlichen Wachstums schätzte er Einnahmen von 10,9 Mrd.DM voraus.

Das Bundesausgleichsamt nahm in seine "Gesamtschätzung 1966" den Mittelwert aus diesen beiden Schätzungen auf. Unter Hinzurechnung der tatsächlichen Einnahmen in den Jahren 1964 und 1965 ergaben sich so für die Zeit ab 1.1.1964 11,5 Mrd.DM gegenüber 9,7 Mrd.DM in der "Gesamtschätzung 1964".

In der "Gesamtschätzung 1970" hat das Bundesausgleichsamt, abgesehen von Verschiebungen in einzelnen Jahren und der Berücksichtigung der Verlängerung der Zuschußpflicht bis 31.12.1979 (21. ÄndGLAG), erneut etwa den Mittelwert aus den vom Gutachterausschuß Vermögensteuerschätzung vorgelegten Alternativschätzungen übernommen. Dieser Ansatz muß als zu pessimistisch angesehen werden. Er basiert auf einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs des nominalen Bruttosozialprodukts von 5 %: die Bundesregierung hatte

-
- 1) Das Gutachten wurde erstattet von H.Ellrott, G.Flemig, K.H.Frank, G.Göseke, A.Krumper, W.Lamberts, J.-P.Petersen.
 - 2) Gutachterausschuß Vermögensteuerschätzung, a.a.O.

dem Gutachterausschuß als Datum ein nominales Wachstum für die Jahre ab 1968 von 4 % vorgegeben (im Gutachten als Annahme I bezeichnet), in seiner Alternativrechnung war der Ausschuß von einem nominalen Wachstum von jährlich 6 % ausgegangen¹⁾. Der Anstieg des realen (also in konstanten Preisen gemessenen) Bruttosozialprodukts beträgt im Ansatz des Bundesausgleichsamtes nun $3 \frac{3}{4}$ %, der des Preisniveaus des Bruttosozialprodukts $1 \frac{1}{4}$ %. Diese Annahmen können eindeutig als unrealistisch gekennzeichnet werden. Die Bundesregierung rechnet heute mittelfristig (1972/76) mit einem realen Wachstum des Bruttosozialprodukts von jahresdurchschnittlich 4 bis $4 \frac{1}{2}$ %²⁾. Dabei strebt sie an, den Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus im Durchschnitt der Jahre 1972/76 auf 3 bis $3 \frac{1}{2}$ % zu beschränken. Für den Zeitraum 1973 bis 1976 ergeben die Werte der mittelfristigen Projektion der Bundesregierung einen gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg von jahresdurchschnittlich $2 \frac{1}{2}$ bis 3 %. Dies ist um rd. ein halbes Prozent weniger als in den früheren Konjunkturzyklen und muß aus heutiger Sicht entschieden als zuoptimistisch bezeichnet werden. Bei den strukturell überdurchschnittlich steigenden Dienstleistungspreisen und dem aus methodischen Gründen stets kräftigen Anstieg der Preise des Staatsverbrauchs³⁾ dürften sich bei dem unterstellten

-
- 1) Gutachterausschuß Vermögensteuerschätzung, a.a.O., S. 3.
 - 2) Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1972 der Bundesregierung Ziff. 73 ff.
 - 3) In der Sozialproduktsrechnung des Statistischen Bundesamtes schlagen sich Lohn- und Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst fast voll in einer Erhöhung des Preisniveaus des Staatsverbrauchs nieder. Da ein Marktwert für die Leistungen des Staates nicht bekannt ist, setzt die amtliche Sozialproduktsrechnung die Aufwendungen des Staates an ihre Stelle. Eine Möglichkeit, bei den Personalaufwendungen Produktivitätssteigerungen im öffentlichen Dienst zu erfassen, ist in der Regel nicht vorhanden, so daß bis auf einen kleinen Rest Lohn- und Gehaltserhöhungen als Preiserhöhungen angeschrieben werden.

Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus um 2 1/2 bis 3 % die Preise für gewerbliche Güter kaum erhöhen. Das ist bei der Interdependenz in der Entwicklung der Löhne aber so gut wie ausgeschlossen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 1964/65 diese Zusammenhänge in ihrer Wirkung auf den Preisanstieg treffend dargestellt. "Die Tatsache, daß Nominallohne heute praktisch kaum mehr gesenkt werden können, hat zur Folge, daß der Mechanismus der Lohnrelation, der die wachstumsbedingte Wanderung der Arbeitskräfte herbeiführen muß, wenn Vollbeschäftigung herrscht und erhalten bleiben soll, nur bei mehr oder weniger stark steigendem Niveau der Nominallohne arbeiten kann. Ein noch kräftigerer Anstieg des Lohnniveaus ergibt sich, wenn Branchen mit überdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten mangels wirksamer Konkurrenz die Preise nicht senken sondern stattdessen die Löhne im vollen Ausmaß ihrer Produktivitätssteigerung erhöhen, ohne daß dies vom Arbeitskräftebedarf her erforderlich wäre, und wenn die institutionellen und soziologischen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt dahin wirken, daß die Löhne in den anderen Bereichen in kurzer Zeit nachziehen."¹⁾ Man muß davon ausgehen, daß der Lohnanstieg insgesamt den Produktivitätsanstieg auch künftig spürbar überschreiten und damit einen entsprechenden Preisanstieg auslösen wird. Wie stark das Preisniveau des Bruttosozialprodukts längerfristig steigen wird, ist freilich schwer zu prognostizieren. Man muß aber angesichts der Erfahrungen in den zurückliegenden Jahren davon ausgehen, daß der Preisanstieg jahresdurchschnittlich um mindestens 1 % höher sein wird als in den früheren Konjunkturzyklen. Unter dieser Annahme kann man mittelfristig von einer nominalen Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts von etwa 8 1/2 % ausgehen, gegenüber 5 %, wie sie in der Gesamtschätzung 1970 unterstellt wurden.

1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1964/65, Ziff. 247.

Diese Wachstumsrate geht zwar erheblich über die Annahme II des Gutachterausschusses Vermögensteuer hinaus, sie widerspricht aber nicht den Vorstellungen des Ausschusses. Der Ausschuß hat nämlich nichts darüber ausgesagt, welche Zunahme des Sozialprodukts er für realistisch hält; die Alternativrechnung (Annahme II) hat sozusagen modellhaften Charakter.

Berücksichtigt man die Differenz, die sich nach dem Gutachterausschuß in den Einnahmen des Fonds aus der Vermögensteuer bei einem nominalen Sozialproduktswachstum von 4 % und 6 % ergibt, so lassen sich für ein Wachstum von 8 1/2 % Vermögensteuerzuschüsse ab 1970 von 10,3 Mrd.DM ableiten, das sind 1,2 Mrd.DM mehr als in der "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes eingestellt sind.

Tabelle 10: Voraussichtliche Einnahmen des Ausgleichsfonds aus den Vermögensteuerzuschüssen ab 1.1.1970¹⁾

Mill.DM

Zeitraum ²⁾	Gesamtschätzung des BAA 1970	Schätzung des Gutachterausschusses bei einem nominalen Anstieg des Sozialprodukts von		Ist-Werte u. eigene abgeleitete Schätzung bei einem nominalen Anstieg des Sozialprodukts von 8 1/2 % ³⁾
		4 %	6 %	
1970/71	1375	1410	1420	1500 ⁴⁾
1972/74	2512	2450	2550	2675
1975/77	2975	2850	3100	3415
1978/79	2236	2140	2410	2750
1970/79	9098	8850	9480	10340

- 1) Unter der Annahme, daß die neue Einheitsbewertung aufkommensneutral gehandhabt wird.
- 2) Die Abgrenzung der Zeiträume erfolgte entsprechend dem Vorgehen des Gutachterausschusses Vermögensteuerschätzung; für 1970/71 wurde dessen Schätzung aus Einzelangaben abgeleitet (vgl. Gutachterausschuß Vermögensteuerschätzung, a.a.O., S. 53), desgleichen für die Zeit vom 1.4. bis 31.12.1979.
- 3) Ohne Berücksichtigung der Mehreinnahmen aus der Neubewertung des Vermögens.
- 4) Ist-Werte.

Diese Schätzung basiert auf der dem Gutachterausschuß von der damaligen Bundesregierung vorgegebenen Annahme, "daß die neue Einheitsbewertung steuerneutral gehandhabt wird"¹⁾. Diese Annahme ist aus heutiger Sicht nicht mehr realistisch. Nach den Beschlüssen der Bundesregierung vom 11. Juni und 28./29. Oktober 1971 über Eckwerte und Grundsätze zur Steuerreform 1974 ist beabsichtigt, das Vermögensteueraufkommen durch den Ansatz des Grundvermögens mit dem 1,4 fachen der Einheitswerte 1964 für das erste Jahr voller Wirksamkeit - berechnet nach den voraussichtlichen Wirtschaftstatbeständen u.ä. in 1974 - brutto um 1,8 Mrd.DM anzuheben. Da gleichzeitig der Grundfreibetrag erhöht, die Altersfreibeträge verdoppelt und der Steuersatz für natürliche Personen ermäßigt werden soll, schrumpft der Mehrertrag nach den Plänen und Berechnungen der Bundesregierung auf 635 Mill.DM zusammen²⁾. Aus der Neuregelung des Bewertungsgesetzes verspricht sich die Bundesregierung für die Grundsteuer und die Vermögensteuer zusammen Mehreinnahmen von 95 Mill.DM²⁾. Damit können die Mehreinnahmen aus der Neufestsetzung der Einheitswerte und der Steuerreform 1974 pro Jahr auf rd. 0,7 Mrd.DM veranschlagt werden. Die neuen Einheitswerte und sonstigen Regelungen werden allerdings im Jahr 1974 noch nicht zu nennenswerten Mehreinnahmen führen, da sie erstmals bei der Hauptveranlagung 1974 Geltung erlangen. Infolge des time-lags zwischen Veranlagung und Steuereingang ist mit einer Auswirkung auf das Vermögensteueraufkommen und damit auf die Einnahmen des Lastenausgleichsfonds frühestens ab 1975 zu rechnen. Bei einer Wirkzeit von fünf Jahren (1975/79) und einem Anteil des Lastenausgleichsfonds von 25 % an dem Vermögensteueraufkommen entstehen für den Fonds Mehreinnahmen gegenüber den in Tabelle 10 (S. 156) ausgewiesenen Einnahmen (abgeleitete Schätzung bei

1) Gutachterausschuß Vermögensteuerschätzung, a.a.O., S. 64.

2) Vgl. hierzu Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 177 vom 1.12.1971, S. 1897 ff.

3 1/2 % Anstieg des nominalen Bruttosozialprodukts) von 0,9 Mrd.DM. Die Gesamteinnahmen aus der Vermögensteuer erhöhen sich damit auf 11,2 Mrd.DM gegenüber 9,1 Mrd.DM in der "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes.

d) Sonstige Zuschüsse der öffentlichen Haushalte

Die Einnahmen des Fonds aus den Zuschüssen, die die öffentlichen Haushalte neben dem Vermögensteuerzuschuß gewähren, erreichen fast dessen Umfang. Diese Zuschüsse werden fast ausschließlich von der Entwicklung jener Ausgaben bestimmt, zu deren Finanzierung die öffentlichen Haushalte einen Zuschuß leisten. Mit der Festlegung dieser Ausgaben sind damit auch die entsprechenden Zuschüsse festgelegt. Es ist deshalb kein Anlaß gegeben, hier näher auf die Einnahmen aus diesen Zuschüssen einzugehen. Soweit sich Änderungen von der Ausgaben Seite ergeben, werden diese bei der Betrachtung der finanziellen Gesamtsituation des Ausgleichsfonds berücksichtigt.

e) Sonstige Einnahmen

Gewichtsmäßig von Bedeutung unter den sonstigen Einnahmen des Ausgleichsfonds sind lediglich die Rückflüsse aus Darlehen. Wie die Tabelle 9 (S. 148) zeigt, war das Bundesausgleichsamt bei den Ansätzen für Darlehensrückflüsse bisher nur zu einer geringfügigen Korrektur der früheren Schätzung gezwungen. Daß die bisherigen Schätzungen sich im Gegensatz zur Schätzung anderer Positionen als sehr zuverlässig erwiesen, liegt naturgemäß an der genauen Kenntnis des Darlehensbestandes und seiner - zeitlichen - Zusammensetzung. Aus diesen Grund kann der Ansatz des Bundesausgleichsamtes ohne Korrektur übernommen werden.

2. Die voraussichtlichen Ausgaben des Ausgleichsfonds

Über die künftige Ausgabenentwicklung bestanden und bestehen nennenswerte Unterschiede in der Auffassung der Vertriebenenverbände und des Bundesausgleichsamtes. Vor allem die Schätzung des BdV-NRW aus dem Jahre 1964 wies erhebliche Abweichungen von der "Gesamtschätzung 1964" des Bundesausgleichsamtes auf (vgl. Tabelle 8, S. 142). Wenngleich dieser Verband in den vergangenen Jahren keine geschlossene Schätzung mehr veröffentlichte sondern nur noch Einzeldaten angab, so scheint es, daß die Abweichungen heute zwar nicht mehr ganz so groß sind, aber doch noch in die Milliarden gehen. Die Unterschiede zwischen den Schätzungen des Lastenausgleichsausschusses im Bund der Vertriebenen und dem Bundesausgleichsamt waren stets weniger gravierend (vgl. Tabelle 7, S. 141), doch scheinen auch hier die Abweichungen noch erheblich zu sein.

a) Hauptentschädigung

Im Kapitel 4 haben wir die Summe der zur Erfüllung geeigneten Grundbeträge mit insgesamt 22,4 Mrd.DM (davon 19,9 Mrd.DM für FG-Schäden und 2,5 Mrd.DM für Zonenschäden) ermittelt; das Bundesausgleichsamt kommt in seiner "Gesamtschätzung 1970" zu Endgrundbeträgen von insgesamt 22,0 Mrd.DM (davon 19,4 Mrd.DM für FG-Schäden und 2,6 Mrd.DM für Zonenschäden). Unsere Schätzung liegt also um 0,4 Mrd.DM bei den Grundbeträgen höher. Zu den Grundbeträgen treten noch die Zinsen für die Hauptentschädigungsansprüche. Diese werden - abgesehen von der Höhe der Hauptentschädigung - durch den Zeitablauf bestimmt und durch die Art der Erfüllung der Ansprüche. Bis zum 31.12.1969 waren nach Angaben des Bundesausgleichsamtes bereits 5,5 Mrd.DM an Zinszuschlägen erfüllt. Insgesamt veranschlagt das Bundesausgleichsamt die Zinszuschläge offenbar auf rd. 9 Mrd.DM. Dieser Wert wird nicht unmittelbar ausgewiesen, er läßt sich jedoch durch Subtraktion der Summe der

Endgrundbeträge (22,0 Mrd.DM) von dem Gesamtbetrag der geschätzten Hauptentschädigungsansprüche (rd. 31 Mrd.DM¹⁾) ermitteln. Das Bundesausgleichsamt verfügt über ausreichende Unterlagen, um die noch zu erwartenden Zinszuschläge hinreichend genau bestimmen zu können. Da außerdem unsere Schätzung für die Endgrundbeträge von der des Bundesausgleichsamtes nur wenig abweicht, besteht kein Anlaß, in der Höhe der Zinszuschläge nennenswert zu differieren. Damit stellt sich der Gesamtbetrag der Hauptentschädigungsansprüche in unserer Schätzung auf rd. 31,5 Mrd.DM.

Grundbeträge und Zinsen gehen zusammen erheblich über die kassenmäßigen Ausgaben für die Hauptentschädigung hinaus. Um zu den kassenmäßigen Ausgaben zu gelangen, sind die unbaren Erfüllungen in Abzug zu bringen. Das sind die Erfüllung durch Anrechnung der Kriegsschadenrente und durch Umwandlung von Aufbaudarlehen. Am 1.1.1970 waren hierdurch insgesamt bereits 5,5 Mrd.DM erfüllt, nämlich 3,9 Mrd.DM durch Anrechnung von Kriegsschadenrente²⁾ und 1,6 Mrd.DM durch Umwandlung von Aufbaudarlehen. Das Bundesausgleichsamt rechnet ab 1.1.1970 noch mit Erfüllung durch Anrechnung der Kriegsschadenrente in Höhe von 0,6 Mrd.DM und durch Umwandlung von Aufbaudarlehen in Höhe von 0,3 Mrd.DM. Auch diese Größen sind zweckmäßigerweise so zu übernehmen, wie vom Bundesausgleichsamt geschätzt. Damit ergibt sich die Konsequenz, daß die kassenmäßigen Ausgaben lediglich im Maße der höher eingeschätzten Grundbeträge gegenüber der Gesamtschätzung des Ausgleichsamtes von 23,8 Mrd.DM höher

1) Siehe "Gesamtschätzung 1970", S. St 74.

2) Die förmliche Anrechnung betrug zu dieser Zeit erst 1,1 Mrd.DM, doch waren nach Angaben des Bundesamtes tatsächlich schon 3,9 Mrd.DM Ansprüche "verbraucht" (die förmliche Anrechnung der Kriegsschadenrente auf den Hauptentschädigungsanspruch kann erst nach dem Auslaufen der Rente (d.h. meist erst nach dem Tode des Empfängers) erfolgen.

zu veranschlagen sind. Für die Gesamtlaufzeit ergeben sich so kassenmäßige Ausgaben für die Hauptentschädigung in Höhe von 24,3 Mrd.DM, für die Zeit ab 1.1.1970 solche von 11,1 Mrd.DM.

b) Unterhaltshilfe

Über die zu erwartenden Aufwendungen für die Unterhaltshilfe gab es - insbesondere solange die statistischen Unterlagen über die Altersschichtung und Lebenserwartung der Unterhaltshilfeempfänger nicht vorlagen - beim Bundesausgleichsamt und bei den Vertriebenenverbänden erheblich voneinander abweichende Auffassungen. Das Bundesausgleichsamt erwartete in seiner "Gesamtschätzung 1964" Aufwendungen ab 1.1.1964 in Höhe von 17,4 Mrd.DM¹⁾, der Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen von 14,8 Mrd.DM²⁾. Der BdV-NRW bezifferte die Aufwendungen (einschließlich der Entschädigungsrente!) 1964 auf 14,0 Mrd.DM³⁾, ohne seine Schätzung näher zu erläutern.

Die Unterschiede in den Schätzergebnissen gründeten sich insbesondere auf voneinander abweichende Ansätze hinsichtlich der Lebenserwartung der Unterhaltshilfeempfänger. Eine Untersuchung des Statistischen Bundesamtes anhand der Ergebnisse der Volkszählung 1961 bestätigte indes die Annahme des Bundesausgleichsamtes, daß die Unterhaltshilfeempfänger eine längere Lebenserwartung besitzen als der Durchschnitt der Wohnbevölkerung⁴⁾. Die Vorausschätzung, die auf der Basis

1) "Gesamtschätzung 1964", S. St 61.

2) Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen, Die Reserven des Ausgleichsfonds. a.a.O., S. 28.

3) Vgl. "Das Vertriebene Landvolk", 9. Jg. (1964), S. 2.

4) Vgl. "Gesamtschätzung 1968", S. 15 f.

dieser Statistik über die Zahl der Unterhaltshilfeempfänger vom Bundesausgleichsamt angestellt wurde, hat sich infolgedessen bisher auch weitgehend als richtig erwiesen. Mitte 1970 war die Zahl der Unterhaltshilfeempfänger mit rd. 461 000¹⁾ nur um 6 000 niedriger als in der "Gesamtschätzung 1964" veranschlagt²⁾.

Die Schätzung der Aufwendungen für Unterhaltshilfe stimmt dagegen weit weniger mit der tatsächlichen Entwicklung überein. Die Aufwendungen für 1970 wurden 1964 vom Ausgleichsamt auf 935 Mill.DM geschätzt³⁾, tatsächlich waren es 1 293 Mill.DM⁴⁾.

Wenngleich die gute Übereinstimmung zwischen Vorausschätzung und tatsächlicher Entwicklung in der Vergangenheit hinsichtlich der Zahl der Unterhaltshilfeempfänger ein Indiz für die Güte der amtlichen Schätzung 1970 in diesem Punkt darstellt, so sind doch auch künftig größere Abweichungen bei den Ausgaben zu erwarten, da die Rechtsbasis, auf der die durchschnittlichen Auszahlungsbeträge je Empfänger geschätzt wurden, wiederum überholt wird.

Bei der Schätzung des durchschnittlichen jährlichen Auszahlungsbetrages ging das Bundesausgleichsamt ebenso wie bei der Schätzung der Empfängerzahl vom damals geltenden Rechtsstand (Herbst 1970) aus, einem Grundsatz, wie er in aller Regel bei der Aufstellung von staatlichen Haushaltsplänen angewandt wird. Die damit verbundene Annahme, daß sich der durchschnittliche jährliche Auszahlungsbetrag - von Struktureffekten abgesehen - nicht erhöht, ist als

1) "Gesamtschätzung 1970", S. St 76.

2) "Gesamtschätzung 1964", S. St 61.

3) Ebenda.

4) Vgl. Einnahmen- und Ausgabenachweis Haushaltsjahr 1970, a.a.O.

reine Arbeitshypothese zu verstehen. Das Bundesausgleichsamt spricht hier selber von einer Fiktion, wenn es davon ausgeht, der Gesetzgeber werde die Sätze der Unterhaltshilfe künftig ebenso unverändert lassen wie die Sätze der auf sie anzurechnenden Rentenleistungen und die entsprechende Freibetragsregelung¹⁾. Es weist darauf hin, daß die dynamische Entwicklung der wirtschaftlichen Daten und insbesondere auch des allgemeinen Gefüges der Sozialleistungen den Gesetzgeber bisher veranlaßte, laufend die Leistungen zu verbessern. Durch diese Änderungen der Unterhaltshilfesätze und der Freibeträge hat sich der durchschnittliche Auszahlungsbetrag zwischen 1953 und 1970 annähernd vervierfacht²⁾. Wenn man sich von dem rein formalen Grundsatz löst, in der Vorausschätzung nur rechtlich bereits vollzogene Tatbestände zu berücksichtigen, so muß man annehmen, daß die Anpassung der Unterhaltshilfesätze an die allgemeine Rentenentwicklung jährlich zu einem Anstieg des Durchschnittssatzes um mindestens 6 % führt. Das Bundesausgleichsamt hat in dem Wissen um die Irrealität einer Schätzung auf bestehender Rechtsgrundlage Modellrechnungen durchgeführt, die eine laufende Verbesserung der Unterhaltshilfesätze, eine Erhöhung der anzurechnenden Einkünfte (insbesondere der gesetzlichen Versicherungsrenten und der vergleichbaren Leistungen) und eine Erhöhung der

1) Vgl. "Gesamtschätzung 1970", S. St 78.

2) Die Aufwendungen in 1953 betrugen 679 Mill. DM bei rd. 898 000 Berechtigten (vgl. hierzu Einnahmen- und Ausgaben-nachweis Haushaltsjahr 1970, a.a.O. und Jahreszahlen zum Lastenausgleich, Bundesausgleichsamt I/3 - LA 3542 - III B/1 - LA 3520 IX); der Durchschnittsbetrag belief sich auf 756.- DM. Die Aufwendungen in 1970 betrugen 1293 DM bei rd. 461 000 Berechtigten (vgl. Einnahmen- und Ausgaben-nachweis Haushaltsjahr 1970, a.a.O. und "Gesamtschätzung 1970", S. St 76); der Durchschnittsbetrag belief sich auf 2805.- DM.

nach § 267 LAG gewährten Freibeträge für die anzurechnenden Einkünfte unterstellen¹⁾. Es hat diese Rechnungen alternativ durchgeführt bei einem durchschnittlichen jährlichen Ansteigen des durchschnittlichen Auszahlungsbetrages von 4 %, 6 % und 8 %. Die Mehrbelastungen, die sich dabei brutto (also vor Abzug des Zuschusses nach § 6 Abs. 4 LAG) ergeben, belaufen sich auf 6,2 Mrd.DM, 11,4 Mrd.DM und 18,6 Mrd.DM²⁾. Realistischerweise sind die Gesamtaufwendungen für Unterhaltshilfe ab 1.1.1970 also nicht mit 15,5 Mrd.DM ("Gesamtschätzung 1970") sondern mindestens mit 26,9 Mrd.DM (bei 6 % Anstieg des Durchschnittsbetrags pro Jahr) zu veranschlagen. Aus der gegenwärtigen Sicht muß sogar die Unterstellung eines jährlichen Anstiegs um 8 % realistischer erscheinen, denn die Steigerungssätze der Effektivlöhne, die letztlich die Basis für die Anpassung der Unterhaltshilfssätze darstellen, sind im Tiefpunkt des Konjunkturzyklus 1967/72 nur auf etwa 8 % zurückgegangen.

Angesichts der Langfristigkeit der Vorausschätzung und der in diesem Punkt besonders großen Unsicherheit - die Prognose des Inflationsgrades der Wirtschaft in den nächsten 30 Jahren ist nicht möglich - empfiehlt sich hier die Verwendung alternativer Schätzungen. Es werden in die Schätzung deshalb als Alternative auch die 34,1 Mrd.DM eingestellt, die sich bei jährlicher Anpassung um 8 % ergeben.

-
- 1) Durch das 25. Gesetz zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 24.8.1972 (BGBl I S. 1521 ff.) wird die Unterhaltshilfe ab 1974 dynamisiert. Die Unterhaltshilfe wird danach jährlich durch Rechtsverordnung entsprechend dem Hundertsatz angepaßt, um den sich die allgemeine Bemessungsgrundlage, die der Rentenanpassung nach § 1272 Abs. 1 der Reichsversicherungsordnung zugrundegelegt worden ist, gegenüber der, die für die Rentenanpassung des vorangegangenen Jahres zugrundegelegt worden war, verändert hat. Die hierdurch entstehenden Mehrkosten wurden vom Bundesausgleichsamt lediglich für die Zeit bis 1975 geschätzt.
 - 2) Vgl. "Gesamtschätzung 1970", S. St 78.

Es wurde eingangs auf die stark abweichenden Schätzungen der Vertriebenenverbände hingewiesen, die in Konkurrenz zu der Schätzung des Ausgleichsamtes stehen. Diese Schätzungen gingen von noch niedrigeren Werten als das Ausgleichsamt aus. Sie können nach einem Vergleich mit der bisherigen tatsächlichen Entwicklung als falsch oder als von falschen Voraussetzungen ausgehend betrachtet werden.

Die Schätzung des Lastenausgleichsausschusses im Bund der Vertriebenen wies nach dem Stand vom 1.1.1966 um 2,1 Mrd.DM geringere Aufwendungen für Unterhaltshilfe aus als die "Gesamtschätzung 1966" des Bundesausgleichsamtes¹⁾. Nur zum kleineren Teil sind diese Minderausgaben auf andere Annahmen hinsichtlich der Lebenserwartung der Vertriebenen zurückzuführen. Größere Bedeutung für die geschätzten Minderausgaben haben abweichende Annahmen hinsichtlich des Durchschnittssatzes der Unterhaltshilfe. Der Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen unterstellte auf Grund steigender Sozialversicherungsrenten, die auf den Bezug von Unterhaltshilfe anzurechnen sind, einen spürbaren Rückgang des Durchschnittsbetrages. Die Entwicklung der Unterhaltshilfe in den vergangenen Jahren zeigt indes eindeutig, daß die Schätzung des Lastenausgleichsausschusses im Bund der Vertriebenen zu tief liegt. Die Schätzwerte blieben in zunehmendem Umfang hinter der tatsächlichen Entwicklung zurück. Im Jahre 1970 betrug die Abweichung bereits eine Vier-
telmilliarde D-Mark oder 15 %.

Der BdV-NRW gelangte in seiner Schätzung im Jahre 1964 zu Minderausgaben gegenüber der "Gesamtschätzung 1964" des Bundesausgleichsamtes für Unterhaltshilfe und Entschädigungsrente zusammen von 7,6 Mrd.DM. Die Gesamtaufwendungen für

1) Vgl. Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen, Stellungnahme zu der Reservenberechnung des Bundesausgleichsamtes vom 29.9.1966, a.a.O., S. 5 ff und 12, ferner "Gesamtschätzung 1966", S. 6 f.

diese beiden Rentenarten wurden vom Verband für die Zeit ab 1.1.1964 auf 14 Mrd.DM veranschlagt¹⁾. Die tatsächlichen Aufwendungen betrugen in den Jahren 1964/70 bereits 11,6 Mrd.DM. Bei dem gegenwärtigen Jahresvolumen der beiden Renten von zusammen reichlich 1,5 Mrd.DM dürften die Aufwendungen nicht einmal mehr zwei Jahre laufen, wenn die geschätzten 14 Mrd.DM nicht überschritten werden sollen. Schon hieran sieht man, wie unrealistisch diese Schätzung war, die im Einzelnen auch nicht begründet wurde.

c) Entschädigungsrente

Über drei Viertel der Empfänger von Entschädigungsrente beziehen gleichzeitig Unterhaltshilfe²⁾. Man kann deshalb, was die Entwicklung der Zahl der Empfänger von Entschädigungsrente anlangt, analoge Annahmen zur Entwicklung der Zahl der Empfänger von Unterhaltshilfe treffen. Das Bundesausgleichsamt hat deshalb verständlicherweise die für die Schätzung der Unterhaltshilfe angewendeten methodischen Gesichtspunkte analog für die Schätzung der Entschädigungsrente übernommen. Ein Vergleich der vom Bundesamt nach dieser Methode vorausgeschätzten Anzahl der Sterbefälle mit der tatsächlichen Anzahl der Sterbefälle unter den Entschädigungsrentenempfängern für die Zeit von Mitte 1966 bis Mitte 1968, der eine große Übereinstimmung zwischen geschätzten und tatsächlichen Werten zeigte, bestätigte das Bundesausgleichsamt in seiner Theorie³⁾.

1) Vgl. "Das Vertriebene Landvolk", 9.Jg. (1964), Nr. 12, S. 2 ff.

2) Vgl. "Gesamtschätzung 1970", S. St 78.

3) Vgl. "Gesamtschätzung 1968", S. 16.

Die Höhe des durchschnittlichen Auszahlungsbetrages der Entschädigungsrente richtet sich im wesentlichen nach der Höhe der Grundbeträge. Solange man keine höheren Grundbeträge in Ansatz bringt, braucht deshalb an sich aus heutiger Sicht auch nicht mit einer Anhebung des durchschnittlichen Auszahlungsbetrags der Entschädigungsrente gerechnet werden. Allerdings kann über die Erhöhung der erlaubten sonstigen Einkommensbezüge eine Heraufsetzung des Durchschnittsbetrags erfolgen. Hinweise hierauf liegen nicht in ausreichendem Maße vor. Der vom Bundesausgleichsamt mit 3,6 Mrd.DM geschätzte Aufwand wird deshalb ohne Korrektur übernommen.

d) Sonstige Ausgaben

Unter den sonstigen Ausgabearten sind quantitativ lediglich die Leistungen von Bedeutung, die aus der Aufnahme von Krediten resultieren. Dabei scheiden Diskussionen über die Höhe der Tilgungen von vornherein aus, da das Bundesausgleichsamt den entsprechenden Ansatz anhand der aufgenommenen Verbindlichkeiten (bzw. der geplanten Verbindlichkeiten) festgelegt hat; ein Freiheitsgrad war hier also für die Schätzung gar nicht gegeben.

Ein von der "Gesamtschätzung 1970" abweichender Ansatz ist also nur bei den Zinskosten möglich und zwar entweder auf Grund einer abweichenden Schätzung der Gesamteinnahmen und Ausgaben (und damit der Tilgungsmöglichkeiten oder des Kreditaufnahmewangs) und/oder anderer Annahmen über den durchschnittlichen Zinssatz für künftig aufzunehmende Kredite.

Unsere bisher vorgenommene Schätzung kommt per Saldo zu Mehrausgaben gegenüber der "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes zwischen 4 und 8 Mrd.DM. Hierin ist allerdings kein Grund für einen höheren Ansatz der Zins-

kosten zu sehen. Paragraph 6 Abs. 3 Satz 5 LAG verpflichtet den Bund, vom Rechnungsjahr 1967 an weitere Mittel zur Verfügung zu stellen, soweit sie zur Erfüllung des Lastenausgleichsgesetzes erforderlich sind. Der Ausgleichsfonds wird also durch die ungünstigere Einnahme-/Ausgabesituation, die unsere Rechnung ergibt, nicht zu höherer Verschuldung gezwungen. Auch müssen die Zuschüsse zeitlich so bemessen werden, daß die vorliegenden Tilgungspläne eingehalten werden können.

Was den Zinssatz für künftig einzugehende Verbindlichkeiten anlangt, so ist das Bundesausgleichsamt in seiner "Gesamtschätzung 1970" von einem Satz von 8 % ausgegangen¹⁾. Auch aus heutiger Sicht scheint diese Annahme realistisch zu sein. An den Zinskosten, wie sie vom Bundesausgleichsamt in die "Gesamtschätzung 1970" eingesetzt wurden, ist also weder vom Umfang der Verbindlichkeiten noch von der Höhe des Zinssatzes her eine Korrektur angezeigt.

Der Lastenausgleichsausschuß im Bund der Vertriebenen schätzte die Aufwendungen für Kreditzinsen und -kosten ab 1966 um 0,5 Mrd.DM niedriger ein als das Bundesausgleichsamt, eine Folge der erwarteten günstigeren Einnahme-/Ausgabesituation, die nach Ansicht des Ausschusses die Möglichkeit zu vorzeitigen Tilgungen gewährt. Nach unseren eigenen Schätzungen wird die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nicht so verlaufen, daß diese Annahmen des Ausschusses aus heutiger Sicht gerechtfertigt sind. Der BdV-NRW hatte 1964 lediglich die Gesamtposition Tilgung und Zinskosten geschätzt. Hier war er entsprechend seiner grundlegend anderen Einschätzung der Einnahme-/Ausgabesituation des Fonds zu um drei Mrd.DM niedrigeren Ausgaben gekommen. Analog zu der Unhaltbarkeit der Schätzung der Einnahmen und sonstigen Ausgaben des Fonds ist auch der Ansatz für die Tilgung und Zinskosten nicht haltbar.

1) Vgl. "Gesamtschätzung 1970", S. St 70.

3. Finanzielle Gesamtsituation des Ausgleichsfonds

Die Analyse der Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds kommt für die Restlaufzeit des Fonds ab 1.1.1970 - sie entspricht dem Schätzzeitraum des Bundesausgleichsamtes in der "Gesamtschätzung 1970" - zu folgenden Ergebnissen.

Einnahmenseite: Aus den Lastenausgleichsabgaben und dem Vermögensteuerzuschuß¹⁾ sind gegenüber der "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes Mehreinnahmen von 1,8 Mrd.DM zu erwarten. Weitere 5,8 Mrd.DM Mehreinnahmen (in der Alternativrechnung²⁾ 9,4 Mrd.DM) resultieren lediglich aus der Annahme höherer Ausgaben für Unterhaltshilfe und den damit verbundenen Zuschüssen von Bund und Ländern. Insgesamt ist mit Mehreinnahmen gegenüber der "Gesamtschätzung 1970" von 7 1/2 Mrd.DM (bzw. 11 Mrd.DM) zu rechnen.

Ausgabenseite: Für die Hauptentschädigung sind insgesamt 0,5 Mrd.DM mehr zu veranschlagen als in der "Gesamtschätzung 1970". Die Unterhaltshilfe verlangt, wenn man realistisch schätzt, d.h. die Annahme aufgibt, daß die Unterhaltshilfesätze nicht weiter erhöht werden, brutto um rd. 11 1/2 Mrd.DM (in der Alternativrechnung um rd. 18 1/2 Mrd.DM) mehr Mittel als in der "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes angenommen wurde. Insgesamt ergeben sich also zusätzliche Ausgaben von 12 Mrd.DM (in der Alternativrechnung 19 Mrd.DM).

-
- 1) Einschl. der Einnahmen aus der Verlängerung des Vermögensteuerzuschusses auf Grund des 21. ÄndGLAG.
 - 2) Bei Annahme stärkerer Erhöhungen der Unterhaltshilfesätze; vgl. die Ausführungen auf S. 163 f.

Tabelle 11: Voraussichtliche Einnahmen und Ausgaben des Lastenausgleichsfonds vom 1.1.1970 bis zum Ende der Laufzeit

Mill.DM

Einnahme-/Ausgabeart	"Gesamt-schätzung 1970" d. BAA 1)	Eigenschätzung ³⁾	Mehreinnahmen und Minderausgaben geg.BAA(+); Mindereinnahmen u.Mehrausgaben geg.BAA (-) 4)
<u>Einnahmen</u>			
Lastenausgleichsabgaben	12 106	11 800	- 300
dav.:Vermögensabgabe	10 800	10 500	- 300
Hypothekengewinnabg.	1 068	1 100	-
Kreditgewinnabgabe	238	200	-
Zuschüsse d.öff.Haushalte	18 017	25 900 - 29 500	+ 7 900 bis + 11 500
dar.:Vermögenssteuerzusch.	9 098	11 200	+ 2 100
Zusch.n. § 6 Abs.4 LAG	7 736	13 500 - 17 100	+ 5 800 bis + 9 400
Sonstige Einnahmen	7 809 ²⁾	7 800 ²⁾	-
dar.:Rückflüsse a.Darlehen	7 677	7 700	-
Aufnahme von Krediten	776	800	-
Einnahmen insgesamt	38 708	46 300 - 49 900	+ 7 600 bis + 11 200
<u>Ausgaben</u>			
Hauptentschädigung	10 642	11 100	- 500
Unterhaltshilfe	15 521	26 900 - 34 100	-11 400 bis - 18 600
Entschädigungsrente	3 621	3 600	-
Aufbaudarl.,Wohnraumhilfe u.ä.	415	400	-
Härtefonds	876	900	-
Altsparerentenschädigung	1 480	1 500	-
Tilgung	4 166	4 200	-
Kreditzinsen u. -kosten	1 497	1 500	-
Sonstige Ausgaben	439	400	-
Ausgaben insgesamt	38 657	50 500 - 57 700	-11 900 bis - 19 100
<u>Einnahmenüberschuß (+)</u>			
<u>Ausgabenüberschuß (-)</u>	+ 51	-4 200 bis -7800	

1) "Gesamtschätzung 1970", S. St 66 f.

2) Einschl. Kassenbestand am 1.1.1970.

3) Soweit keine eigene Schätzung vorgenommen wurde, sind die Schätzwerte des Bundesausgleichsamtes, auf volle 100 Mill.DM auf- oder abgerundet, eingetragen.

4) Auf volle 100 Mill.DM auf- oder abgerundet.

Gesamtsituation: Mehreinnahmen von 7 1/2 Mrd.DM (bzw. 11 Mrd.DM) gegenüber der "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes stehen Mehrausgaben von 12 Mrd.DM (bzw. 19 Mrd.DM) gegenüber. Die finanzielle Gesamtsituation stellt sich also um rd. 4 1/2 Mrd.DM (bzw. 8 Mrd.DM) ungünstiger dar als in der amtlichen Schätzung. Für die Restlaufzeit ab 1.1.1970 ergibt sich in der hier abgeleiteten Schätzung ein Ausgabenüberschuß von rd. 4 Mrd.DM (bzw. rd. 8 Mrd.DM). Dieser Fehlbetrag ist nach § 6 Abs. 4 LAG vom Bund zu decken.

So gesehen enthält die "Gesamtschätzung 1970" das Bundesausgleichsamtes keine Reserven, die für eine Verbesserung der Hauptentschädigung oder gar für eine Beseitigung der sozialen Degression eingesetzt werden könnten. Diese Rechnung basiert - im Gegensatz zur "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes - auf der Annahme, daß die Unterhaltshilfe auch weiterhin der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung voll angepaßt wird. Die Konsequenz einer solchen, schon bisher betriebenen Politik ist trotz der Zuschüsse von Bund und Ländern ein Aufzehren von Mitteln für eine Verbesserung der Hauptentschädigung zugunsten der Unterhaltshilfe.

III. Die finanziellen Möglichkeiten für eine Beseitigung der Degression der Hauptentschädigung unter Berücksichtigung der Eintrittspflicht des Bundes

Die "Gesamtschätzung 1970" des Bundesausgleichsamtes behandelte den Lastenausgleichsfonds nach wie vor als selbständigen Fonds. Sie konnte das tun, weil sie im Endergebnis einen Einnahmenüberschuß ergab und damit das Problem der Deckung eines Defizits nicht entstand. In unserer eigenen Schätzung errechnet sich ein Defizit, so daß wir auf die Eintrittspflicht des Bundes verweisen mußten. Paragraph 6

Abs. 3 Satz 5 LAG verpflichtet den Bund, soweit zur Durchführung des Lastenausgleichsgesetzes vom Rechnungsjahr 1967 an "weitere" Mittel erforderlich sind, diese zur Verfügung zu stellen. Mit dieser Bestimmung des 8. ÄndGLAG vom 26. Juli 1957 (BGBl I S. 809) wurde die Verpflichtung des Fonds zur finanziellen Selbständigkeit endgültig aufgegeben. Die Verflechtung zwischen dem Lastenausgleichsfonds und den eigentlichen öffentlichen Haushalten, die zuvor nur durch fest abgegrenzte DM-Beträge oder feste Prozentsätze (bei der Deckung der Aufwendungen für die Unterhalts-hilfe) gegeben war, ist durch diese Garantieverpflichtung des Bundes vollkommen geworden.

Die Berechnung von "Reserven", die - bezogen auf die amtlichen Gesamtschätzungen der Einnahmen und Ausgaben des Fonds bestehen, sind damit zwar nicht sinnlos geworden - sie zeigen die quasi-eigene Finanzkraft des Fonds für die Finanzierung von Leistungsverbesserungen -, doch vermögen sie nicht mehr ein echtes Gesamtbild von den finanziellen Möglichkeiten für Änderungen des Lastenausgleichsgesetzes zu geben.

Die Einbeziehung der Eintrittspflicht des Bundes ist vor allem von Bedeutung, wenn man die unrealistische Arbeits-hypothese des Bundesausgleichsantes aufgibt, daß die Unterhaltshilfesätze in Zukunft nicht mehr erhöht werden. Wenn-gleich 50 % der unterstellten zusätzlichen Aufwendungen für Unterhaltshilfe als Einnahmen des Fonds aus öffentlichen Zuschüssen angesetzt werden dürfen, zehrt die Unterhalts-hilfe per Saldo unter diesen Umständen Milliardenbeträge auf, die sonst für eine Verbesserung der Hauptentschädigung zur Verfügung stünden. Diese Tendenz ist in der Lastenaus-gleichsgesetzgebung von Anfang an sozusagen institutionell verankert gewesen: Die Dynamisierung aller sozialen Leistun-gen ist in unserer Gesellschaft de facto längst zum Gesetz

geworden. Daß sie bei der Unterhaltshilfe bisher nicht automatisch erfolgte, sondern in kleineren oder größeren Zeitabständen eines Gesetzes bedurfte, ändert am Tatbestand selbst nichts; die Unterhaltshilfe wurde ebenso wie soziale Leistungen in anderen Bereichen im wesentlichen der allgemeinen Einkommensentwicklung angepaßt. Diesem Entwicklungstrend wurde mit der Bestimmung des Lastenausgleichsgesetzes, daß Bund und Länder zusammen 50 % der Aufwendungen für die Unterhaltshilfe übernehmen, nur zum Teil Rechnung getragen. Die restlichen 50 % der ständig erhöhten Unterhaltshilfeleistungen gehen zu Lasten des Fonds, der mit Ausnahme des Zuschusses aus dem Vermögensteueraufkommen keine dynamischen Elemente auf der Einnahmenseite besitzt. Der Spielraum, der aus diesen wachsenden Vermögensteuerzuschüssen für eine "Anpassung" der Hauptentschädigung an die Preissteigerung möglich gewesen wäre, mußte deshalb für die Finanzierung der Unterhaltshilfe eingesetzt werden. Das Gleichgewicht, das das Lastenausgleichsgesetz bei seiner Einführung im Jahre 1952 zwischen den Gedanken der "Quotalisten" und denen der "Sozialisten" sich herzustellen bemühte, ging so im Laufe der Jahre immer mehr verloren.

- Dieser Tatbestand läßt sich mehrfach belegen: Die quantitativen Vorstellungen über die Aufwendungen für die Hauptentschädigung in früheren Schätzungen stimmen weit besser mit dem voraussichtlichen Endbetrag überein als dies bei der Unterhaltshilfe der Fall ist. Die Gesamtkosten der Hauptentschädigung, die heute (einschl. der Leistungen für Zonenschäden) auf 24,3 Mrd. DM veranschlagt werden können, wurden auf der Grundlage des Entwurfs eines Gesetzes über den allgemeinen Lastenausgleich im

Jahre 1950 (ohne Zonenschäden) mit 17 Mrd.DM angesetzt¹⁾. Im Jahre 1956 wurden die Kosten der Hauptentschädigung von amtlicher Seite mit 25,3 Mrd.DM²⁾ und im Jahre 1962 mit 27,0 Mrd.DM (jeweils ohne Zonenschäden) veranschlagt³⁾⁴⁾. Bei den genannten Schätzungen wurde der Aufwand für die Unterhaltshilfe, den wir insgesamt auf rd. 47 Mrd.DM bzw. 54 Mrd.DM schätzen, mit 3,3 Mrd.DM¹⁾, 10,6 Mrd.DM²⁾ und 20,9 Mrd.DM³⁾ veranschlagt.

- In den ersten quantitativen Vorstellungen anlässlich der Gestaltung des Lastenausgleichsgesetzes nahmen die Aufwendungen für die Hauptentschädigung reichlich die Hälfte des Gesamtvolumens ein⁵⁾. Nach unserer Schätzung der Ausgaben und ihrer Struktur wird der Anteil der Hauptentschädigung während der Gesamtlaufzeit des Lastenausgleichsfonds nur knapp ein Viertel betragen; die Darlehensgewährung und die Tilgungsaufwendungen wurden hierbei aus den Gesamtausgaben ausgegliedert, weil sie lediglich eine "Bilanzverlängerung" des Fonds darstellen. Umgekehrt machten die Aufwendungen für die Unterhaltshilfe in den ersten Schätzungen nur etwa ein Achtel des Gesamtvolumens aus⁵⁾, tatsächlich werden sie daran jedoch mit fast der Hälfte beteiligt sein. Die Relation Hauptentschädigung

1) Vgl. BR-Drucksache Nr. 1080/50, Teil II des Anhangs zur Begründung (abgedruckt in: "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 871 ff.).

2) Vgl. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. II/1. Bonn 1962, S. 532 ff.

3) Vgl. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. II/2. Bonn 1963, S. 652.

4) Eigentlich wurden die Aufwendungen für die Hauptentschädigung in den ersten Berechnungen unterschätzt, denn die individuellen Entschädigungen nach § 246 Abs. 2 LAG waren damals erheblich niedriger. Man hat dann später im Grunde genommen die Entschädigungsstaffel des § 246 Abs. 2 LAG an die früher geschätzte Gesamtsumme, die in die Planungen eingegangen ist, angepaßt.

5) Vgl. "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2. Bonn 1966, S. 874.

zu Unterhaltshilfe wird für die Gesamtlaufzeit des Lastenausgleichsfonds 1 : 2 sein. Hieran wird deutlich sichtbar, daß das angestrebte Gleichgewicht zwischen quotaler und sozialer Komponente nicht erreicht wird. Die Ausgabenstruktur ist eindeutig zu Lasten der Vermögensentschädigung verschoben.

- Die Gesamtaufwendungen für die Unterhaltshilfe von - wie erwähnt - 47 Mrd.DM bzw. 54 Mrd.DM werden zwar zum Teil durch direkte Zuschüsse des Bundes und der Länder finanziert; diese Zuschüsse belaufen sich bei den geschätzten Gesamtaufwendungen auf 22 Mrd.DM bzw. 26 Mrd.DM. Es verbleibt aber mit 25 Mrd.DM bzw. 28 1/2 Mrd.DM in der Alternativrechnung eine Nettobelastung des Fonds, die weit über die ursprünglichen Ansätze hinausgeht. Die öffentlichen Haushalte im engeren Sinne treten also in die Finanzierung der laufenden Anpassung der Unterhaltshilfe an die allgemeine Einkommensentwicklung nur zum Teil ein. Diese Aussage gilt in eingeschränktem Umfang auch dann noch, wenn man berücksichtigt, daß dem Fonds aus der Vermögensteuer erheblich mehr Mittel zufließen als in der ersten Quantifizierung angenommen. Die Mehreinnahmen aus der Vermögensteuer können gegenüber der Schätzung im Rahmen der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über den allgemeinen Lastenausgleich auf etwa 11 Mrd.DM veranschlagt werden¹⁾. Von diesem Mehrbetrag kann jedoch allenfalls ein Teil der Unterhaltshilfe zugeordnet werden, weil auch andere Leistungen des Fonds erheblich mehr Mittel erforderten als ursprünglich gedacht. Das größere Volumen der Unterhaltshilfe muß also zum beträchtlichen Teil aus den Eigenmitteln des Fonds finanziert werden.

1) Eine genaue Berechnung ist nicht möglich, weil in dieser Begründung nur ein damals zu erwartendes Jahresaufkommen quantifiziert (mit 80 Mill.DM) und davon ausgegangen wurde, daß dieser Betrag laufend steigen werde. Legte man damals eine jährliche Zunahme von 4 % zugrunde, so konnte man ein Gesamtaufkommen von rd. 5 Mrd.DM erwarten. Tatsächlich werden die Einnahmen des Fonds aus der Vermögensteuer rd. 16 Mrd.DM betragen.

Der Gesetzgeber hat die Unterhaltshilfe - und andere konsumorientierte Leistungen - im wesentlichen an die allgemeine Einkommensentwicklung angepaßt. An der Finanzierung dieser Anpassung hat er Bund und Länder lediglich beteiligt. Die Konsequenz war, daß die Aufwendungen für die Hauptentschädigung trotz des die ursprünglichen Erwartungen erheblich übersteigenden Finanzvolumens des Ausgleichsfonds nicht entsprechend vergrößert werden konnten. Die Entschädigungsstaffel wurde gegenüber ihrer ursprünglichen Fassung zwar erheblich verbessert, doch hatte diese erklärtermaßen nur vorläufigen Charakter, weil zunächst weitgehende Unsicherheit über die zu erwartenden Einnahmen und die Höhe der Schäden bestand.

Wenn nun Vermögensgeschädigte Verbesserung auch ihrer Entschädigung fordern, so ist es zumindest problematisch, die Möglichkeit der Erfüllung solcher Forderungen an dem Finanzstatus des Fonds abzulesen, wie er sich bei herkömmlicher Betrachtung seiner Einnahmen und Ausgaben ergibt: also bei einem Ansatz der Einnahmen, der im Grunde genommen keinen Gebrauch macht von der 1957 geschaffenen Eintrittspflicht des Bundes. Der Finanzstatus des Fonds ist in der Vergangenheit so sehr durch die Gesetze über die Anpassung der Unterhaltshilfe beeinflußt worden, daß hierdurch die finanzielle Selbständigkeit des Fonds längst aufgegeben wurde. Der Fonds hat mit der faktischen Dynamisierung der Unterhaltshilfe eine Aufgabe übernommen, für die nicht er sondern der allgemeine Staatshaushalt zuständig war. Die Anpassung an Entwicklungen, die n a c h dem Krieg und n a c h den Vertreibungen eintraten, ist in der Grundkonzeption des Lastenausgleichsfonds allénfalls teilweise enthalten. Da dem Fonds die Finanzierung der Dynamisierung der Unterhaltshilfe zur Hälfte übertragen wurde, müßte der Gesetzgeber folgerichtig die Realisierung der Forderungen auf Verbesserung der Hauptentschädigung bzw. Beseitigung der sozialen Degression aus allgemeinen staatlichen Mitteln ermöglichen. Grundsätzliche Schwierigkeiten haushaltsrechtlicher Art stehen dem nicht entgegen, seit der Bund verpflichtet ist, für die

Durchführung des Lastenausgleichsgesetzes erforderliche weitere Mittel zur Verfügung zu stellen.

Ob die hierfür nötigen Mittel aufzubringen sind, ist damit nicht mehr eine Frage der isolierten Betrachtung der Finanzen des Lastenausgleichsfonds sondern ebensosehr eine Frage der Bundesfinanzen. Der Bundeshaushalt ist in so hohem Maße von politischer Willensbildung abhängig, daß an dieser Stelle nicht der Versuch unternommen werden kann und soll, den Spielraum für eine Verbesserung der Hauptentschädigung auszuloten. Was hier jedoch unternommen werden kann, ist die Erfassung des Gewichts, das eine Beseitigung der Degression der Entschädigungssätze im Rahmen des Bundeshaushalts hätte.

Die Beseitigung der sozialen Degression würde einschließlich Verzinsung der zusätzlichen Ansprüche ab Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes nach unseren Berechnungen rd. 29 Mrd. DM erfordern¹⁾. Hinzu kommt noch die Deckung des errechneten Defizits bei geltendem Hauptentschädigungsrecht in Höhe von 4 Mrd. DM (in der Alternativrechnung 3 Mrd. DM)²⁾. Wie würde der Bundeshaushalt allein durch die Beseitigung der sozialen Degression belastet, wenn sie bis 1979 - also etwa mit dem Auslaufen der Lastenausgleichsabgaben - abgewickelt würde?

Nach der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes vom Jahre 1971 für die Jahre 1971/75 steigt das Haushaltsvolumen des Bundes von rd. 37 Mrd. DM im Jahre 1970 auf rd. 131 Mrd. DM im Jahre 1975³⁾⁴⁾. Rechnet man für die Jahre danach ähnlich wie

1) Siehe hierzu S. 137.

2) Siehe hierzu S. 170.

3) Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Finanzbericht 1972 - Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Haushaltsplans der Bundesrepublik Deutschland für das Haushaltsjahr 1972. Bonn 1971, S. 149 in Verbindung mit S. 27.

4) Die Finanzplanung des Jahres 1972 lag bei Abschluß der Arbeiten noch nicht vor.

die mittelfristige Finanzplanung mit einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs des Haushaltsvolumens von 7,5 %, dann ergibt sich für 1979 gegenüber 1972 ein Volumenszuwachs von 69 Mrd.DM. Kumuliert beläuft sich der Zuwachs zwischen 1972 und 1979 auf 255 Mrd.DM. Bezogen auf diesen kumulierten Zuwachs würde die Beseitigung der sozialen Degression mit 29 Mrd.DM reichlich 11 % ausmachen. Da ein erheblicher Teil des kumulierten Zuwachses insofern nicht frei verfügbar ist, als das allgemeine wirtschaftliche Wachstum, das in diese Rechnung eingestellt wurde, bei einer Reihe von Ausgabearten mehr oder weniger zwangsläufig entsprechende Mehrausgaben verlangt - man denke hier nur an die Personalaufwendungen und die Leistungen für die Kriegsopferversorgung -, würde die Beseitigung der Degression der Entschädigungssätze den eigentlichen Spielraum im Bundeshaushalt weit stärker belasten als in den 11 % zum Ausdruck kommt.

S c h l u ß b e t r a c h t u n g

Die Gestaltung des Lastenausgleichs und dabei insbesondere die der Hauptentschädigung wurde von Anfang an von unterschiedlichen Interessen und Zielsetzungen geprägt. Die Konkurrenzposition war doppelter Natur. Einmal standen sich Geschädigte und Nichtgeschädigte gegenüber, zum anderen Geschädigte mit mehr oder weniger großen Vermögensverlusten und Geschädigte mit vergleichsweise geringen Vermögensverlusten aber dem Verlust ihrer beruflichen Existenz, sowie Geschädigte, die nicht mehr erwerbsfähig waren.

Abgesehen davon, daß die Nichtgeschädigten an einer möglichst niedrigen Belastung ihres Vermögens interessiert waren, hielt man zum Zeitpunkt der Gestaltung des Lastenausgleichs ziemlich allgemein eine höhere als die schließlich gewählte Belastung auch unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten nicht für vertretbar. Die für den Lastenausgleich einsetzbaren finanziellen Mittel waren damit - an der Aufgabe gemessen - von Anfang an sehr bescheiden; die stärkere Bezuschussung des Lastenausgleichsfonds aus allgemeinen staatlichen Mitteln wurde erst später durch Änderungsgesetze eingeführt und stellte in erster Linie eine Mitfinanzierung der im Laufe der Zeit immer wieder verbesserten Unterhaltshilfeleistungen dar.

Die Entschädigung für verlorenes Vermögen blieb insgesamt und für den einzelnen Geschädigten quantitativ von verhältnismäßig geringer Bedeutung, weil die dem Fonds zur Verfügung stehenden beschränkten Mittel nicht nur für Vermögensgeschädigte verwendet werden konnten, sondern auch der Eingliederung von berufs- und existenzlos gewordenen Vertriebenen sowie der Unterstützung nicht mehr Erwerbsfähiger dienen

mußten. Der Gesamtbetrag der gewährten Hauptentschädigungsansprüche wird sich (ohne die Zinszahlungen bis zur Erfüllung der Hauptentschädigungsansprüche) auf etwa 22 Mrd. DM belaufen und damit nur etwa ein Viertel des Gesamtvolumens des Lastenausgleichs beanspruchen. Bezogen auf den Gesamtbetrag der festgestellten Schäden (einschließlich der Zonen-schäden) von ca. 50 Milliarden Mark ergibt sich zwar eine globale Entschädigungsquote von rd. 45 %, doch ist zu berücksichtigen, daß die festgestellten Schäden vorwiegend in Einheitswerten des Jahres 1935 gemessen wurden; in Wirklichkeit ist der Schadensbetrag erheblich höher und die Entschädigungsquote entsprechend niedriger.

Generell ist festzustellen, daß die - weitgehend unmodifizierte - Zugrundelegung der Einheitswerte auf der Entschädigungsseite und auf der Abgabeseite - hier mindert sie die tatsächliche Belastungsquote gegenüber den im Gesetz genannten 50 % - den Lastenausgleich effizienter erscheinen läßt als er in Wirklichkeit ist. Die Effizienz des Lastenausgleichs wird außerdem erheblich durch den allgemeinen Preisanstieg seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1952 gemindert. Der Realwert der Hauptentschädigung war zum Zeitpunkt ihrer Erfüllung in allen Fällen erheblich geringer als zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Lastenausgleichsgesetzes. Gleichzeitig minderte der allgemeine Preisanstieg den Realwert der verrenteten Abgabeschuld der Nichtgeschädigten. Schließlich wird die Effizienz des Lastenausgleichs durch die Art der Verzinsung der Hauptentschädigungsansprüche auf der einen und der Abgabeschuld auf der anderen Seite gemindert. Die Ansprüche auf Hauptentschädigung werden insgesamt zu gering verzinst, umgekehrt ist in die Abgabesätze für die Abgabepflichtigen eine zu geringe Zinsbelastung eingebaut. Unter den genannten Einflüssen hat sich der Lastenausgleich weit von seiner ursprünglichen Idee entfernt, Geschädigte und Nichtgeschädigte annähernd gleichzustellen.

Die Hauptentschädigung ist, am Schaden gemessen, infolge ihrer sozial motivierten degressiven Ausgestaltung vor allem beim Verlust mittlerer und größerer Vermögen äußerst gering. Die tatsächliche Entschädigungsquote beträgt schon bei einem Verkehrswert des verlorenen Vermögens von nur 50 000 Mark lediglich noch rd. ein Fünftel und sinkt bei einem Verkehrswert von 250 000 Mark bereits unter ein Zehntel. Sie erreicht allerdings in der niedrigsten Schadensklasse auch nicht mehr als drei Zehntel vom Verkehrswert des Schadens; so gesehen ist die Degression weniger ausgeprägt als in der Entschädigungsstaffel des § 246 Abs. 2 LAG zum Ausdruck kommt.

Die "soziale Degression" steht nicht - wie von Geschädigten angenommen - im Widerspruch zum Grundgesetz, auch nicht unter Berücksichtigung der Tatsache, daß auf eine entsprechende progressive Ausgestaltung der Lastenausgleichsabgaben verzichtet wurde. Der Gesetzgeber hat nämlich rechtlich die Möglichkeit, in einem Leistungsgesetz die Leistung nach sozialen Gesichtspunkten zu staffeln, auf der Einnahmeseite jedoch auf eine solche Staffelung zu verzichten, wenn hierfür sachliche Gründe vorliegen. Daß sachliche Gründe vorlagen, kann nicht bezweifelt werden. Vorrangiges Ziel der Hauptentschädigung mußte es sein, möglichst allen Geschädigten die Mittel für einen Existenzaufbau und die Wiedereingliederung in den Erwerbsprozeß zur Verfügung zu stellen. Dies war angesichts der beschränkten Finanzierungsmittel des Fonds nur möglich, wenn mit der Höhe des verlorenen Vermögens abfallende Entschädigungsquoten eingeführt wurden, andernfalls hätten sich für die ehemaligen Besitzer von bescheidenen Vermögen absolut so kleine Entschädigungsbeträge ergeben, daß sie für eine Verwendung zum Existenzaufbau zu gering gewesen wären. Der Verzicht auf eine entsprechende Regelung auf der Abgabeseite erschien dem Gesetzgeber geboten, weil er glaubte, im Interesse der Geschädigten mit der Belastungsquote an die Grenze der Belastungsfähigkeit aller

Abgabepflichtigen gegangen zu sein; daß dies in Wirklichkeit nicht der Fall war, wie die niedrigen Belastungsquoten zeigen, ändert an diesem Sachverhalt nichts. Nicht haltbar ist auch der Hinweis Geschädigter, durch die degressive Entschädigungsstaffel seien Ansprüche auf vollen Ersatz aus der Kriegssachschädenverordnung von 1940 unzulässigerweise in unterschiedlichem Maße ersatzlos vernichtet worden. Abgesehen davon, daß dieser Hinweis formalrechtlich nicht begründet ist, weil das Lastenausgleichsgesetz die Verordnung insgesamt außer Kraft setzte, läßt er das Wesen des Kriegsschadenrechts außer Acht. Kriegsschadenrecht kann nie absolutes sondern immer nur relatives Recht sein, da die Frage des Kriegsschadenersatzes nie losgelöst von der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation zu behandeln ist.

Die Forderung von Geschädigten, die soziale Degression zugunsten eines einheitlichen Entschädigungssatzes von 100 % (bezogen auf die Schäden in der Abgrenzung und Bewertung des Lastenausgleichsgesetzes) zu beseitigen, ist damit rechtlich nicht begründbar und muß deshalb als politische Forderung betrachtet werden, zu der hier keine Stellung bezogen werden konnte. Die vorliegende Arbeit liefert allerdings in Form der berechneten tatsächlichen Entschädigungsquoten, sowie der Untersuchung über die Kosten einer Beseitigung der Degression und die finanziellen Möglichkeiten hierzu im Rahmen des Lastenausgleichsfonds wertvolles Material für eine Diskussion. Der finanzielle Aufwand einer gesetzlichen Änderung kann auf etwa 24 Mrd.DM (einschl. der Verzinsung der zusätzlichen Ansprüche auf mindestens 29 Mrd.DM) geschätzt werden. Da der Fonds auch in Zukunft durch die Anpassung der Unterhaltshilfe an die allgemeine Einkommensentwicklung trotz öffentlicher Zuschüsse hierfür keine Reserven besitzen, sondern ein Defizit aufweisen wird, müßte die Mittel für eine Beseitigung der sozialen Degression voll der Bund im Rahmen seiner Eintrittspflicht nach § 6 Abs. 3 LAG bereitstellen.

Literaturverzeichnis

- W.Albers Die Eingliederung in volkswirtschaftlicher Sicht
in "Die Vertriebenen in Westdeutschland - ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben". Hrsg. von E.Lemberg, F.Edding in Verbindung mit M.H.Boehm, K.H.Gehrmann, A.Karasek-Langer (im folgenden zitiert: "Die Vertriebenen in Westdeutschland"), Bd. II. Kiel 1959, S. 418 ff.
- E.Amacher Kriegsschäden und Völkerverfassung, Diss. Zürich 1935.
- Bundesausgleichsamt 10 Jahre Lastenausgleich - ein Zwischenbericht
Bad Homburg 1959
- Bundesministerium
der Finanzen Der endgültige Lastenausgleich
in "Die Lastenausgleichsgesetze - Dokumente zur Entwicklung des Gedankens, der Gesetzgebung und der Durchführung. Hrsg. vom Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (im folgenden zitiert: "Die Lastenausgleichsgesetze"). Bd. I/2, Bonn 1966, S. 157 ff.
- Die Grundzüge für den Entwurf eines Gesetzes über einen allgemeinen Lastenausgleich, vom 21.3./16.4.1950 auszugsweise abgedruckt in "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2, Bonn 1966, S. 28 ff.
- Bundesministerium
für Wirtschaft und
Finanzen Finanzbericht 1972 - Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Haushaltsplans der Bundesrepublik Deutschland für das Haushaltsjahr 1972
Bonn 1971
- Bundesverwaltungs-
gericht Urteil vom 27. Februar 1969
- III C 190.67 - Art. 3 Abs. 1,
Art. 14 GG, § 246 Abs. 2 LAG
- H.J.Cahn Das Kriegsschadenrecht der Nationen,
Bd. I Zürich/New York 1947

- W.Conrad Ein Jahr Soforthilfe
in "Finanzarchiv", N.F. Bd. 12
(1950/51), S. 487 ff.
- Deutsche Bundes- Entwurf eines Gesetzes über einen
regierung allgemeinen Lastenausgleich
BT-Drucksache Nr. 1/1800
- Entwurf eines 25. Gesetzes zur
Änderung des Lastenausgleichsgesetzes
BR-Drucksache 128/72
- Jahreswirtschaftsbericht 1972 der
Bundesregierung
- F.Edding Bevölkerung und Wirtschaft
in "Die Vertriebenen in Westdeutsch-
land", Bd. II. Kiel 1959, S. 1 ff.
- Grote-Missmahl Grundsätze eines sozialen Lasten-
ausgleichs
aus den Akten des Bundesministeriums
der Finanzen abgedruckt in "Die Lasten-
ausgleichsgesetze", Bd. I/2, Bonn 1966,
S. 244 ff.
- Gutachterausschuß Das künftige Vermögensteueraufkommen
Vermögenssteuerschät- in der Bundesrepublik Deutschland
zung "Studien zur Finanzpolitik", des
Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung,
H. 9, München 1967
- E.Heilfron Die rechtliche Behandlung der Kriegs-
schäden bis zum Weltkrieg
Mannheim-Berlin-Leipzig
Bd. I, 1916, Bd. II, 1918
- Ifo-Institut für Fünf Jahre Deutsche Mark
Wirtschaftsforschung München 1953
- Jhering Die Reflexwirkung oder die Rück-
wirkung rechtlicher Tatsachen
in "Jahrbücher für die Dogmatik",
Bd. X, S. 348 ff.
- Kitz-Raue Gesetz zur Milderung dringender
sozialer Notstände (Soforthilfe-
gesetz - SHG)
Stuttgart 1949
- Lastenausgleichs- Die Reserven des Ausgleichsfonds
ausschuß im Bund unveröffentlichtes Manuskript vom 12.2.1966
der Vertriebenen
- Stellungnahme zu der Reservenberech-
nung des Bundesausgleichsamtes vom
29.9.1966
unveröffentlichtes Manuskript vom 22.11.1966

- H.Lützel Das reproduzierbare Anlagevermögen
in Preisen von 1962
in "Wirtschaft und Statistik",
hrsg. vom Statistischen Bundesamt,
Wiesbaden 1971, S. 593 ff.
- v.Mangoldt-Klein Das Bonner Grundgesetz
Bd. I, 2. Aufl., Berlin und
Frankfurt/Main 1957.
- P.P.Nahm Sozialer oder quotaler Lastenausgleich?
- Streitgespräch über das anzustre-
bende Ziel des Lastenausgleichs
aus den Akten des Bundesministeriums
der Finanzen abgedruckt in "Die Lasten-
ausgleichsgesetze", Bd. I/2,
Bonn 1966, S. 596 ff.
- W.Nellner Grundlagen und Hauptergebnisse der
Statistik
in "Die Vertriebenen in Westdeutsch-
land", Bd. I, Kiel 1959, S. 61 ff.
- H.Neuhoff Das Entschädigungsrecht vor 1945
in "Dokumente deutscher Kriegs-
schäden", Bd. II/1, abgedruckt in
"Die Lastenausgleichsgesetze",
Bd. I/1, Bonn 1962, S. 15 ff.
- Entschädigungsregelungen in fremden
Staaten
in "Die Lastenausgleichsgesetze",
Bd. IV/1, Bonn 1964, S. 399 ff.
- F.Panse Die Entwicklung der Unterhaltshilfe
im Lastenausgleich
in "Der Fachberater für Vertriebene,
Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte",
H. 10/1965, S. 285 ff.
- Presse- und Informa- "Bulletin", Nr. 177/1971
tionsamt der Bundes-
regierung
- L.Rolland La loi du 17 avril 1919 sur la
réparation des dommages causés
par les faits de guerre
Paris 1919
- Sachverständigenrat Jahresgutachten 1964/65
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftli-
chen Entwicklung

- A.O.Schröder Das Kriegsschadenrecht in der Gesetzgebung Deutschlands und des Auslands als Manuskript abgedruckt in "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. IV/1, Bonn 1964, S. 434 ff.
- A.Spitaler Probleme der Aufbringungsseite des Lastenausgleichs in "Die Vertriebenen in Westdeutschland", Bd. II, Kiel 1959, S. 396 ff.
- H.Tröger Sozialer oder quotaler Lastenausgleich? - Streitgespräch über das anzustrebende Ziel des Lastenausgleichs aus den Akten des Bundesministeriums der Finanzen abgedruckt in "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/2, Bonn 1966, S. 596 ff.
- Verwaltung für Finanzen Memorandum der Verwaltung für Finanzen vom 17.9.1948 abgedruckt in "Die Lastenausgleichsgesetze", Bd. I/1, Bonn 1962, S. 78 ff.
- G.M.Weber Über die Repartition der Kriegsschäden Würzburg 1798
- W.Weddigen Allgemeine Finanzwissenschaft Berlin 1964
- Grundsätzliches zum Lastenausgleich in "Finanzarchiv", N.F. Bd. 12 (1950/51), S. 521 ff.
- Theoretische Volkswirtschaftslehre als System der Wirtschaftstheorie Berlin 1964
- G.Weisser Die Gesetzgebung über den Lastenausgleich - Bemerkungen zu ihrer Geschichte und kritische Analyse ihrer Grundgedanken in "Finanzarchiv", N.F. Bd. 16 (1955/56), S. 68 ff.
- Zentralverband der Haus- und Grundbesitzer Der Daseinskampf des Hausbesitzers - Um den Lastenausgleich in "Schriften des Zentralverbandes der Haus- und Grundbesitzer", Jg. 1948, H. 1

Statistische Quellenwerke:

Bundesausgleichsamt

Amtliches Mitteilungsblatt des
Bundesausgleichsamtes.
Hrsg. vom Präsidenten des Bundes-
ausgleichsamtes (Mtbl.BAA), Bei-
lagen Statistik 14. Jg. (1964),
19. Jg. (1969), 20. Jg. (1970),
21. Jg. (1971), 22. Jg. (1972).

Einnahmen- und Ausgabennachweis für
das Haushaltsjahr 1970. Bundesaus-
gleichsamt III B/1 - LA 3520 IX - 1/71.

Einnahmen- und Ausgabennachweis für
das Haushaltsjahr 1971. Bundesaus-
gleichsamt III B/1 - LA 3520 IX - 1/72.

Jahreszahlen zum Lastenausgleich.
Bundesausgleichsamt I/3 - LA 3542 -
III B /1 - LA 3520 IX.

Statistische Informationen des Bundes-
ausgleichsamtes, Reihe 14, Nr. 3 vom
25.11.1966 und Nr. 4 vom 20.12.1968.

Statistisches
Bundesamt

Statistischer Bericht VIII/20/31
vom 30.5.1958

Statistik der Bundesrepublik Deutsch-
land Bd. 35, H. 9; Bd. 36, Teil I, H. 3;
Bd. 253.

Bundesanstalt für
Arbeit

Antliche Nachrichten der Bundesanstalt
für Arbeit, 20. Jg. (1972).

L e b e n s l a u f

Am 12. Mai 1929 wurde ich, Artur Krumper, als Sohn der Eheleute Johann und Anna Krumper, geb. Schmölz, in Memmingen geboren.

Von 1936 bis 1940 besuchte ich die Volksschule in Memmingen und von 1940 bis 1941, nach Wohnungswechsel der Eltern, in München. Ab 1941 besuchte ich die Maria-Theresia-Oberrealschule und ab 1946 die Wirtschaftsoberealschule in München. Dort bestand ich 1950 die Reifeprüfung. Im Wintersemester 1953/54 begann ich an der Universität München das Studium der Volkswirtschaft. Die Diplomprüfung für Volkswirte legte ich im Frühjahr 1958 ab.

Seit 1950 bin ich im Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, tätig. Hier arbeitete ich zunächst als Statistiker und Werkstudent, nach dem Diplomexamen als wissenschaftlicher Mitarbeiter in den Abteilungen "Allgemeine Wirtschaftsbeobachtung und Konjunkturpolitik" und "Finanzpolitik". 1970 wurde mir die Leitung der Abteilung "Allgemeine Wirtschaftsbeobachtung und Konjunkturpolitik" übertragen.

Offsetdruck-Fotodruck

J. Hogl, 8520 Erlangen Hauptstr. 109, (Nahe Martin-Luther-Platz) Tel. 22990